

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO
SONIA LOPES DE MIRANDA

**ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL: MEDIDA PROTETIVA NA
EFETIVAÇÃO DE DIREITOS?**

SANTOS
2014

SONIA LOPES DE MIRANDA
CURSO DE SERVIÇO SOCIAL

ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL: MEDIDA PROTETIVA NA
EFETIVAÇÃO DE DIREITOS?

Trabalho apresentado ao Curso de Serviço Social da Universidade federal de São Paulo, Campus Baixada Santista como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Serviço Social, sob a orientação da Prof.^a Dr.^a Ana Maria Ramos Estevão.

Santos /2014

M671a Miranda, Sonia Lopes, 1970 -
Acolhimento institucional: medida protetiva na
efetivação de direitos? / Sonia Lopes de Miranda;
Orientadora: Profa. Dra. Ana Maria Ramos Estevão. –
Santos, 2014.
69.f; 30 cm.

Trabalho de conclusão de curso (graduação) –
Universidade Federal de São Paulo - Campus Baixada
Santista, Curso de Serviço Social, 2014.

1. Serviço social. 2. Criança e adolescente. 3.
Acolhimento institucional. I. Miranda, Ana Maria Ramos
Estevão. Título.

CDD 361.3

SONIA LOPES DE MIRANDA

ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL: MEDIDA PROTETIVA NA
EFETIVAÇÃO DE DIREITOS?

APROVAÇÃO EM: ____/____/____

EXAMINADORES:

Leitora: Rosana Aparecida Caruso

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Ana Maria Ramos Estevão

Dedico este trabalho a minha abençoada filha,
Camila Miranda, companheira incansável nas
batalhas cotidianas, e por me fazer acreditar
que é possível realizar.

Agradeço a minha orientadora Ana Maria e a minha supervisora de campo em estágio profissional Rosana pela disponibilidade, humildade e carinho. Não se furtaram em dividir comigo uma parcela do conhecimento de que são portadoras. Agradeço também às minhas amigas de jornada Aline, Camila Cristina, Lilian, Valéria e Vanessa que me acolheram em seu grupo generosamente e, em especial a Cláudia, inseparável nos bons e maus momentos deste percurso que chega ao fim.

“Órfãos de pais vivos - Nenhum mora em casa, nenhum mora na rua, estão escondidos em orfanatos espalhados por todo o país. Ninguém os conhece porque não incomodam, não fazem rebelião, não suplicam esmolas. São personagens invisíveis de uma história jamais contada.” (Correio Brasiliense, 2003).

RESUMO

Esta pesquisa teve como objetivo apreender o quanto o acolhimento institucional, como medida protetiva voltada para crianças e adolescentes, em situação de risco e vulnerabilidade social, encontra-se em (des) acordo com o Sistema de Garantias de Direitos que prevê a convivência familiar e comunitária, como prioritária, em detrimento de outras medidas de proteção. Além disso, pretende-se compreender, o papel, prioritariamente, do Estado na efetivação de direitos, uma vez, que ao mesmo, cabe a responsabilidade legal de ofertar políticas públicas que viabilizem o direito constitucional de crianças e adolescentes crescerem e se desenvolverem no seio familiar. Estas políticas existem? São efetivadas? O que norteia o trabalho dos profissionais atuantes deste sistema? O trabalho se caracteriza como estudo bibliográfico e conceitual. A metodologia a ser seguida é a da pesquisa qualitativa realizada através de estudo bibliográfico, de onde serão elaborados os conceitos de família, vulnerabilidade social, risco social, direitos sociais, proteção social e acolhimento, além do uso das memórias pessoais da pesquisadora.

Palavras-chave: Serviço Social, Criança e Adolescente, Proteção Integral. Convivência Familiar e Comunitária, Acolhimento Institucional.

ABSTRACT

This research has as objective to capture how much institutional host, such as a restraining order aimed at children and adolescents, at-risk and social vulnerability, can be found in (des) according to the system of guarantees of rights that provides family and community coexistence, as a priority, to the detriment of other protective measures. Furthermore, the aim is to understand the role, first and foremost, of the State in the execution of rights, since, at the same, it is the legal responsibility of giving public policies that enable the constitutional right of children and teenagers grow and develop within a family. These policies exist? Are effective? What guides the work of professionals operating in this system? The work is characterized as bibliographic and conceptual study. The methodology to be followed is the qualitative research conducted through bibliographical study, where will be developed the concepts of family, vulnerability and.

Key Words: Social Service Child and Adolescent, full protection. Family and community interaction, Institutional Host.

Sumário

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO..... | 11 |
| Capítulo 1. Institucionalização das nossas crianças e adolescentes – contexto histórico..... | 14 |
| 1.1. Filantropia..... | 15 |
| 2.1. Filantrópico-Higienista..... | 17 |
| 3.1. Assistencial..... | 18 |
| 4.1. Institucional Pós 64..... | 21 |
| 5.1. Desinstitucionalização..... | 22 |
| Capítulo 2 – Sistema de Garantias de Direitos e legislação para crianças e adolescentes no Brasil..... | 24 |
| 2.1. Atual legislação protetiva da infância e juventude..... | 26 |
| 2.2. Constituição Federal..... | 26 |
| 2.3. Estatuto da Criança e do Adolescente..... | 27 |
| 2.4. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)..... | 29 |
| 2.5. Plano Nacional De Promoção, Proteção e Defesa do Direito das Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária..... | 30 |
| 2.6. Tipificação nacional de serviços socioassistenciais: orientações técnicas para os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes..... | 31 |

| | |
|---|----|
| Capítulo 3 – Conceitos norteadores do Sistema de Garantia de Direitos..... | 36 |
| 3.1 Família..... | 36 |
| 3.2 Risco e Vulnerabilidade Social: Dois conceitos indissociáveis..... | 38 |
| 3.3 Vulnerabilidade..... | 38 |
| 3.4 Riscos sociais..... | 41 |
| 3.5 Proteção Social..... | 43 |
| 3.6 Direito Social..... | 45 |
| 3.7 Acolhimento..... | 46 |
| Capítulo 4: Acolher para proteger?..... | 49 |
| 4.1. A rede de serviços de ação continuada – Sac/abrigos e a política de assistência social..... | 52 |
| 4.2. A experiência vivida como técnica de promoção social na prefeitura de Cubatão..... | 54 |
| Considerações Finais..... | 63 |
| Referências Bibliográficas..... | 65 |

INTRODUÇÃO

Muito se discute sobre criança e adolescente como sujeitos de direitos. Temos um estatuto próprio que completou 23 anos em julho do ano corrente, 2014. Considerado referência mundial em termos de legislação, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) dispõe sobre a proteção integral da criança e do adolescente. Ressalta direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, coloca como responsáveis pela efetivação desses direitos, a família, a comunidade, a sociedade em geral e o poder público. Garante com absoluta prioridade, direitos referentes à vida, saúde, convivência familiar e comunitária entre outros. Foram muitos os avanços, mais ainda temos um longo caminho a percorrer.

Na prática, o que se observa, são cada vez mais direitos básicos sendo violados. A convivência familiar e comunitária é um exemplo. É de extrema importância para a sociedade em geral, e para o campo de assistência social em particular, compreender que o abrigo institucional não substitui e sequer se equipara a um lar verdadeiro. Ao contrário, deixa marcas profundas, difíceis de serem esquecidas. Apropriar-se de políticas públicas que priorizem a convivência familiar e comunitária, é sem dúvida o cerne dessa pesquisa.

Meu interesse pelo assunto surge da vivência como cuidadora em um abrigo para crianças e adolescentes na cidade de Cubatão/SP. Ao longo de cinco anos acompanhei a chegada frequente de crianças ao JARDIM DAS MÚLTIPLAS CORES¹, abrigo municipal, responsável pelo acolhimento institucional previsto no Sistema de Garantias de Direitos. Acolhe crianças e adolescentes, vítimas de algum tipo de negligência. Não faz separação por sexo, idade, ou qualquer tipo de deficiência. Tem estrutura para acolher até vinte e cinco usuários e sua metodologia de funcionamento não está pautada nas resoluções do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

Os motivos que levam ao acolhimento dizem respeito às diversas formas de negligência ocorridas dentro e fora do ambiente familiar: uso abusivo de álcool, drogas, ausência de frequência escolar, condições insalubres de habitabilidade, agressão física, abuso sexual, dentre outros. O perfil familiar prevalente é composto

¹ Nome fictício dado à instituição de acolhimento, para manter o sigilo e preservar a imagem do local.

por pais desempregados, oriundos de áreas periféricas, superpopulosas, sem infraestrutura, saneamento básico e um sistema de proteção básica insuficiente para atender as demandas dessa parcela da população.

Segundo o ECA, o acolhimento institucional é uma medida de proteção provisória, excepcional, pautada na brevidade e transitoriedade. Com uma frequência cada vez maior, crianças e adolescentes são institucionalizados, como forma provisória e imediata de assegurar e garantir direitos.

São extensos os motivos, já citados anteriormente, que caracterizam a situação de vulnerabilidade, e aparentam justificar o abrigo. A priori outras medidas de proteção deveriam ser aplicadas antes de se cogitar a possibilidade do abrigo.

O artigo 98 do ECA faz alusão à aplicação de medidas de proteção sempre que direitos reconhecidos em lei forem violados ou ameaçados, deixando claro que essa situação pode ocorrer por omissão dos pais, do Estado e sociedade, ou pela própria conduta da criança ou adolescente.

Como cuidadora de uma instituição de acolhimento, observei o quão agressivo, negativo e gerador de angústias é a institucionalização. O que deveria ser uma medida protetiva, acaba punindo duplamente a criança ou adolescente.

O convívio familiar, mesmo sendo difícil (no tocante a ausência de recursos materiais e até violência física e psicológica) é o norte, onde foram formados vínculos afetivos, mesmo que precários, com uma história de vida que não deve ser ignorada.

Estudos apontam que a adaptação à nova condição deve ser feita de forma a minimizar os danos causados à transição brusca de uma rotina, com hábitos e costumes divergentes. Além do que, essa criança ou adolescente será cuidada por pessoas estranhas, num ato mecânico, já que normalmente os abrigos estão lotados, com sua capacidade máxima, e com recursos humanos aquém da demanda.

Obviamente isso implica um comprometimento na qualidade dos cuidados necessários. O CONANDA normatiza através de resolução, orientações técnicas para os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes com a finalidade de assegurar direitos e condições dignas para os mesmos.

Porém, verifica-se que, tanto no público quanto no privado, a ausência de recursos é fator limitante no cumprimento dessas resoluções. Em vários casos, a família extensa² não tem condições de assumir a guarda dessa criança ou adolescente. Os motivos são muitos. A ausência de recursos financeiros é predominante e abrange uma série de impedimentos. Às vezes estão sem condições de garantir o mínimo para a subsistência de sua própria família. O abrigo, de lar provisório passa a ser permanente para a maior parte dos que ali se encontram.

Nesse caso, a solução para um problema de origem social, expressão clara da questão social, é o abrigamento definitivo. O acolhimento deixa de ser provisório. A ausência de políticas públicas ou a dificuldade em aplicá-las ou efetivá-las vitima ao invés de proteger, quando nega a criança ou adolescente, o direito à convivência familiar.

Em um país como o Brasil, rico em desigualdades das mais diversas, péssima distribuição de renda, políticas públicas ineficientes, ausência de controle social, educação deficitária, pauperização, e assistencialismo em detrimento de direitos torna óbvia a conclusão: abrigos e instituições de acolhimentos lotadas. Prevalece o imediatismo.

O abrigamento soluciona, a princípio, problemas familiares apresentados, e que só poderão ser resolvidos a médio e longo prazo. Enquanto a criança ou adolescente passam a viver sob a tutela institucional, com suas necessidades supridas, ainda que mínima e precariamente, família e Estado se acomodam. Ambos, por questões resultantes da ausência de políticas públicas eficazes, que visem à totalidade da realidade social; que entenda a precarização daquela família em seus múltiplos aspectos: educação, saúde, trabalho, habitação etc..

Garantir a permanência dessa criança ou adolescente junto a sua família é fundamental.

² Entende-se por família extensa ou ampliada aquela que se estende para além da unidade pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade. Trata-se de espécie de família natural, em distinção à família substituta (ECA. Parágrafo único, art.25).

1- INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS NOSSAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES – CONTEXTO HISTÓRICO

A institucionalização de crianças no Brasil tem suas raízes fundadas no próprio processo de descobrimento e colonização do mesmo. Ou seja, caminham juntos, linearmente. Impossível abordar um tema considerado contemporâneo, sem antes examinar suas raízes históricas.

A institucionalização amplamente utilizada na atualidade é uma herança cultural, introduzida no país pelos portugueses, que segue arraigada na nossa sociedade até os dias de hoje. A literatura pesquisada, majoritariamente aponta a institucionalização como forma de satisfazer interesses particulares, e não a proteção à criança em situação de risco.

O abandono de crianças foi permitido e tolerado desde tempos imemoriais. Na Grécia antiga era conhecido o ato de *ektitheraí*: quando um pai ou uma mãe, querendo livrar-se de um filho, colocavam o recém-nascido em um lugar selvagem, desejando-lhe a morte, mas sem matá-lo com as próprias mãos. Na vida romana o direito a vida era concedido, geralmente pelo pai em um ritual. Neste ritual, o recém-nascido era colocado aos pés de seu pai. Se o pai desejava reconhecê-lo, tomava-o nos braços, se não, a criança era levada para fora e colocada nas ruas. Se a mesma não morresse de frio ou de fome, pertencia a qualquer pessoa que desejasse cuidar dela para, principalmente, fazê-la seu escravo (WEBER, 2000, p.30).

“Durante parte da idade média na Europa, as crianças eram consideradas pequenos adultos, sem estatuto social e autonomia. Adultos e crianças se relacionavam sem discriminações, sem acreditar na existência da inocência” (ARIÈS, 1981 apud DIAS; SILVA, 2012, p. 182).

Alguns autores dividem a história da institucionalização em cinco fases distintas: outros em três. Optou-se pela primeira divisão por compreender-se que a mesma oferece uma quantidade maior de dados para análise. Nesta divisão em cinco fases inclui-se: Filantropia, Filantrópico-Higienista, Assistencial, Institucional Pós 64, Desinstitucionalização.

1.1. FILANTROPIA

Os jesuítas foram os principais agentes educacionais no Brasil colônia até meados do século XVIII. As instituições para a educação de meninos foram introduzidas com a ação educacional jesuítica³, pela implantação de escolas designadas elementares para crianças pequenas das aldeias indígenas e de vilarejos. Ensinava-se o rudimentar: ler, escrever e contar. Criou ainda colégios, para a formação de religiosos e educação de nível superior de filhos das classes elevadas da população (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

Entre 1550 e 1553, foram criadas as Casas dos Muchachos⁴ custeadas pela Coroa Portuguesa abrigavam os curumins ou “meninos da terra” afastados de suas tribos propositalmente. Estratégia com objetivos claros e específicos: Transferência e imposição da cultura e dos costumes dos invasores no processo de colonização do Brasil.

“Esses pequenos indígenas formaram um verdadeiro “exército de Jesus”, que colaborava na pregação cristã pelas matas e pelos sertões, servindo de intérpretes para os jesuítas” (MARCÍLIO, 1998 apud BAPTISTA, 2006, p. 25).

³ A Companhia de Jesus foi uma ordem religiosa da Igreja Católica, fundada na Europa em 1540 por Inácio de Loyola. Era formada por padres designados de jesuítas, que tinham como missão catequizar e evangelizar as pessoas, pregando o nome de Jesus. Os princípios básicos dessa ordem estavam pautados em: 1) a busca da perfeição humana por meio da palavra de Deus e a vontade dos homens; 2) a obediência absoluta e sem limites aos superiores; 3) a disciplina severa e rígida; 4) a hierarquia baseada na estrutura militar; 5) a valorização da aptidão pessoal de seus membros. São esses princípios que eram rigorosamente aceitos e postos em prática por seus membros, que tornaram a Companhia de Jesus uma poderosa e eficiente congregação. Com a descoberta pelos portugueses e espanhóis das terras da América, seu projeto foi ampliado e levado para as novas terras, a fim de pregar a palavra de Deus entre os índios. O Projeto Educacional Jesuítico Jesuítas, apesar de estar subordinado ao Projeto Português para o Brasil, tinha determinada autonomia, e teve papel fundamental na medida em que contribuiu para que o Governo português atingisse seus objetivos no processo de colonização brasileiro, bem como se constituiu no alicerce da estrutura educacional da Colônia brasileira. (Educar, Curitiba, n. 31, p. 169-189, 2008. Editora UFPR)

⁴ A casa dos muchachos era o lugar onde os indiozinhos eram criados e catequizados pelos jesuítas, junto com órfãos portugueses, para que tivessem um modelo para aprender os modos considerados civilizados com outros da mesma faixa etária. (Santos, Ana Kátia Alves dos. O QUE É ISTO – A infância afrodescendente? Práxis Educativa. Ponta Grossa, 34, jan.-jun. 2006 PR, v. 1, n. 1, p. 19)

Além dos meninos indígenas, as casas dos muchachos recebiam órfãos e enjeitados⁵ oriundos de Portugal. A eles, cabia a tarefa de aprender rapidamente a língua nativa, para mediar o trabalho de conversão (CHAMBOILEYRON, 2004). Nos colégios jesuítas nenhum pequeno exposto foi admitido. Os jesuítas não se preocupavam com o destino das crianças da colônia, independente de sua condição: abandonadas, ilegítimas ou escravas (MARCÍLIO, 1988 apud BAPTISTA, 2006, p. 26).

Quanto à escravidão, não se descobriu até hoje a existência de qualquer instituição que tenha atendido exclusivamente a filhos de escravas ou ingênuos⁶. Estes estavam submetidos ao domínio dos senhores. Os proprietários eram responsáveis por alimentar, vestir, preparar para o trabalho e disciplinar os escravos e também os ingênuos, se assim o preferissem, pois a Lei do Ventre Livre (1871) permitia aos senhores manterem seus ingênuos até a idade de 21 anos, com o compromisso de educá-los (RIZZINI; RIZZINI, 2004, p. 28).

Para Baptista (2006) as referências à proteção da criança abandonada no Brasil Colônia, eram oriundas de determinações de Portugal, e prevista nas três Ordenações do Reino.⁷ A responsabilidade de encontrar meios para criar as

⁵ Crianças abandonadas pela família, no Brasil Colônia. O motivo para o abandono era variado, desde falta de recursos para a criação dos pequenos, gestação indesejada, até o desejo de uma possibilidade de vida melhor para as crianças. Este último muito utilizado pelas escravas, já que de acordo com a legislação portuguesa de 1775, crianças entregues aos cuidados das casas de acolhimento, mesmo negras, eram consideradas ingênuas, portanto, livres (Gualberto, Ana. Um pouco de história: A Roda dos Enjeitados e a escravidão, Boletim Territórios Negros v.8, n.33, mar./abr. 2008).

⁶ A Lei do Ventre Livre estabelecia que todo filho de escravo nascido a partir da promulgação da nova lei seria livre, gerando uma alteração no mundo do trabalho, todavia sem criar grandes mudanças na economia ou sociedade. Mas a prática da lei não era tão direta quanto parecia. A lei oferecia aos ingênuos, filhos de escravos, duas opções: poderiam ficar com seus senhores até atingir a maioridade, que era de 21 anos à época, ou serem entregues ao governo para arriscar a sorte na vida. Quase todos os ingênuos ficavam com seus senhores, estes dispensavam apenas doentes, cegos e deficientes físicos. A criança vivia sob os cuidados do senhor, mas na verdade prestava serviços como de escravos. Como os senhores já não tinham mais a obrigação de sustentar os filhos de escravos consideravam todo o tempo até a maioridade como geradores de encargos desnecessários. Quando o indivíduo atingia a maioridade estava totalmente atrelado às dívidas adquiridas com os senhores por terem investido em seus cuidados. Para pagar essas dívidas, os libertos tinham que prestar serviços gratuitos para quitar as contas, o que voltava a ser uma situação de escravidão (JUNIOR, Antônio Gaspareto. Lei do Ventre Livre. Disponível em <<http://www.historiabrasileira.com>>. Acesso em 18 Nov.2014).

⁷ Historicamente como é sabido o Brasil foi colônia de Portugal, desde 1500 até 1822, ou seja, até a referida data estávamos sob o domínio Português, e por tanto a Coroa era quem ditava as leis de validade em nosso território. As chamadas leis imperiais eram lidas nos locais de maior concentração de pessoas assim como ocorria também em Portugal, ou seja, nas igrejas, mercados, praças públicas. No Brasil colônia, aplicava-se a ordem jurídica portuguesa que encontrava suas bases nas

crianças sem família cabia formalmente às câmaras municipais, cuja obrigação era dotar a sexta parte de seus recursos para este fim específico. Com evidências de omissão, relutância, negligência e falta de interesse, essa função, exercida a contragosto, se limitava a remunerar, com quantias ínfimas a amas-de-leite para amamentar e criar essas crianças, quando não delegavam serviços especiais de proteção a outras instituições, principalmente às Santas Casas de Misericórdia.

Por iniciativa da Santa Casa de Misericórdia uma modalidade de atendimento para bebês abandonados e que perdurou por um extenso período foi o sistema das Rodas dos Expostos⁸. Surgiu ainda no período colonial e sua extinção se deu apenas na República (RIZZINI E RIZZINI, 2004).

Conforme Weber (2000) a pessoa tocava uma sineta. Isso significava o abandono de um bebê. Abandonava-se o local sem se identificar ou ser reconhecida. Esta forma de abandono de bebês, através da “roda” configurava-se como “um mal menor” quando comparado ao infanticídio.

“A criação das Rodas de Expostos evitou que bebês fossem abandonados nas ruas e portas das igrejas por mães que buscavam ocultar a desonra de gerar um filho ilegítimo ou que não tinham condições de criá-lo” (RIZZINI; RIZZINI, 2004, p.24).

Weber (2000) afirma que, a maioria das crianças, abandonadas em instituições não sobreviviam. Referiam-se a estas mortes como um infanticídio “oficial”, a longo prazo. As Rodas foram extintas na Europa, no final do século 19. Na

Ordenações do Reino, que compreendiam primeiro, as Ordenações Afonsinas, depois, as Ordenações Manuelinas, e quando Portugal estava sob o domínio Espanhol, passou a vigorar as Ordenações Filipinas. Essas Ordenações, isto é, o sistema jurídico português teoricamente era aplicável no Brasil, pois na colônia reinava a legislação Portuguesa. Entretanto, por falta de condições de aplicação, muitos preceitos e normas do direito português eram inaplicáveis na Colônia e outros necessitavam de adaptação para o serem. Por problemas como a extensão territorial, o baixo conhecimento para interpretar e aplicar a lei surgiu à legislação local ou especial para o Brasil. A legislação portuguesa, que se destinava exclusivamente ao Brasil era, de regra, decretada em Portugal e, em certos casos, aqui ditada pelos portugueses (Publicações De Normas no Brasil Colônia. Disponível em <<http://fci.uib.es>> Acesso em 20 Nov. 2014).

⁸A roda dos expostos, instalada nos muros das Santas Casas de Misericórdia, tinha forma cilíndrica com uma divisória no meio. Esse dispositivo era fixado no muro ou na janela da instituição. Na parte externa, o expositor colocava a criancinha enjeitada, girava a roda e puxava um cordão com uma sineta para avisar o vigilante que um bebê acabara de ser abandonado, retirando-se furtivamente do local sem ser reconhecido. Esses cilindros rotatórios originaram-se dos átrios ou vestibulos de mosteiros e de conventos medievais, usados para outros fins, como o de evitar o contato dos religiosos com o mundo exterior (VALDEZ, Diane. – “Inocentes expostos”: o abandono de crianças na província de Goiás no século xix*. Inter - Ação: Rev. Fac. Educ. UFG, 29 (1):107-129, jan./jun. 2004).

realidade brasileira elas foram criadas no século 18 e perduraram até o ano 1950. Foi durante um século e meio a única forma de proteção oferecida à criança em situação de abandono.

1.2. FILANTRÓPICO HIGIENISTA (1874 - 1922)

Este período é evidenciado pela hegemonia do médico sobre o jurista no que se refere à normatização no tratamento e amparo à criança (SILVA, 1997). Para o autor, a intensa imigração estrangeira para o Brasil possibilitou esse fato, e promoveu a criação de diversas sociedades científicas, cuja prioridade era o controle de doenças epidêmicas e ordenação dos espaços fossem eles públicos e coletivos com inclusão de escolas, internatos e prisões.

Em 1886, em São Paulo foi necessário que se criasse uma lei sanitária como parte de um aparato, para viabilizar o controle epidemiológico e de pesquisa científica estadual e municipal. Atitude justificada em decorrência da política de substituição de mão-de-obra, coordenada pela Sociedade Promotora da Imigração para o enfrentamento do surto de doenças epidêmicas (RIBEIRO, 1993, apud SILVA, 1997).

As amas-de-leite (SILVA, 1997) contratadas e pagas para isso, tinham a responsabilidade de cuidar dos expostos. Ficava a critério das mesmas criá-los, oferecê-los a outras famílias e por fim enterrá-los, quando faleciam.

Com a República, o Estado intensificou suas atenções para o problema do menor abandonado. Coube ao jurista Cândido Nogueira Mota – como consequência de suas críticas à internação de menores infratores na Penitenciária do Estado – a iniciativa de apresentar o projeto que se transformou na lei nº 844, de 10 de outubro de 1902, criando o Instituto Disciplinar – depois Instituto Modelo de Menores – e a Colônia Correccional (SILVA, 1997, p.44).

Silva (1997) nos relata que a Roda dos Expostos recebeu diversas nomenclaturas em seu período de existência. Em 1896, quando se localizava na Santa Casa foi transformada na Casa dos Expostos, posteriormente passando a se chamar Educandário Sampaio Viana. Depois da Criação do Serviço Social de Menores foi denominada Casa da Criança. Destaca ainda que a lei nº 1192,

instituída em 22 de dezembro de 1924, possibilitou ao governo estadual, firmar parcerias com organismos privados para ampliação da oferta de assistência aos menores.

1.3. ASSISTENCIAL (1924 - 1964)

A fase assistencial é inaugurada com a criação do juízo Privativo de Menores, pela lei nº 2059, de 1924 (SILVA, 1997).

Baptista (2006) acrescenta que novas categorias sociais emergiram, propiciadas por diversos fatores: diversificação da economia, crescimento demográfico, concentração urbana da população, aumento dos índices de pobreza. A criança e o adolescente abandonado estigmatizados de menores em situação irregular ou menor infrator ficou mais evidente e visível, aos olhos da sociedade.

Nessa fase, Silva (1997) relata a aprovação do primeiro Código de Menores, desativação da Casa dos Expostos e a criação e regulamentação, por parte do Poder Judiciário, do Juizado de Menores e de todas as instituições auxiliares, configurando o Estado como o responsável legal pela tutela da criança órfã e abandonada. A tutela sobre o exposto até os 18 anos de idade é acentuada.

Como as obras filantrópicas destinadas ao atendimento de adolescentes se recusavam a receber meninas ou meninos incriminados judicialmente, o Estado, apesar de ter algumas vagas disponíveis nestes locais para encaminhamento de menores, se sentiu pressionado a criar instituições públicas de recolhimento, pois a demanda era enorme (SANTOS, 2004, APUD BAPTISTA, p. 28).

Deu-se então no início do século XX, a criação de instituições de regime prisional, para menores de 21 anos em situação de abandono, mendicância e vadiagem, dependentes químicos, maiores de 9 e menores de 14. O tempo de permanência nestas instituições era até completar 21 anos, visando o impedimento da inatividade. A ideia de recuperação baseada na pedagogia do trabalho e no combate a ociosidade intencionava a correção preventiva causada pela ausência ou educação familiar deficitária. As instituições focadas na caridade não seriam adequadas a este fim, fazendo-se necessário a criação de instituições especiais (BAPTISTA, 2006).

A Autora aponta que por volta de 1920 a questão, que já era estatal, foi transformada em legal. A Lei nº4242, 1921, que trata da despesa geral do país, em seu artigo terceiro, entre outros tópicos, autoriza o governo a organizar o serviço de assistência e proteção à infância abandonada e delinquente e determina a construção de abrigos para o recolhimento provisório dos menores de ambos os sexos, que fossem encontrados abandonados ou que tivessem cometido crime ou contravenção.

Em 1923 o Decreto nº 16272 regulamentou a assistência e a proteção de menores. Estabeleceu em seu artigo primeiro, que o objetivo e finalidade dessa lei destinava-se ao menor, de qualquer sexo, abandonado ou delinquente, o qual deveria ser submetido pela autoridade competente às medidas de assistência e proteção nelas instituídas. O artigo 62 afirma que subordinado ao juizado de menores haveria um abrigo, destinado a receber provisoriamente os menores abandonados e delinquentes até que tivessem destino definitivo (BAPTISTA, 2006).

“Em 1924, atendendo às determinações da lei nº 4242/21 – e sob a influência da primeira Declaração dos Direitos da Criança, também chamada de Declaração de Genebra (1923) – foi criado o juizado Privativo de Menores Abandonados e Delinquentes” (BAPTISTA, 2006, p.29).

A lei nº 2059 foi regulamentada pelo decreto nº 3828, de 25 de março de 1925, ano em que pelo decreto nº 3228, foi criado o Conselho de Assistência e Proteção ao Menor, com finalidade de auxiliar a ação do juiz de menores, em atividades como visitar e fiscalizar os estabelecimentos, estudar, fiscalizar e divulgar situações que pudessem de alguma maneira prejudicar menores abandonados, infratores e portadores de deficiência (SILVA, 1997).

Em 1927, por meio do Decreto nº 17.943 – A, foi constituindo o Código de Menores, que, segundo Baptista (2006) se tornou conhecido como Código Mello Mattos, consolidando as leis de assistência e proteção a menores. O código dividia os menores em abandonados e delinquentes. Infantes expostos (criança de até sete anos) em estado de abandono, explicitadas a priori as características norteadoras desta situação: condições precárias de habitação, subsistência, negligência, exploração e de maus tratos e ainda tipifica os menores em vadios (art. 28) mendigos (art.29) libertinos (art. 30). O Código determinava no artigo 155, procedimentos que deveriam ser adotados, quando o menor fosse apresentado ao

juiz: Ser recolhido ao abrigo, submetido a exame médico, pedagógico e início do processo pertinente.

Conjecturas importantes distinguem esta fase para Santos (2007) demarcando seus limites e assinalada por tratados e convenções internacionais, dos quais o Brasil se tornou signatário.

- O Estado é o responsável natural pela assistência à infância,
- Leis consagram as primeiras distinções entre menor assistido e menor infrator;
- Hegemonia do poder judiciário nas questões referentes à infância.
- Criação do Serviço Social de Menores pelo decreto nº 9744, em 19 de novembro e 1938, subordinando-se à Secretaria da Justiça e Negócios do Interior em de 6 de junho de 1947, sendo oficialmente o órgão executivo da política estadual de assistência ao menor.

Santos (2007) considera ainda, que esta fase encerra-se com a extinção do Serviço de Atendimento ao Menor (SAM), em dezembro de 1964, considerando um marco importante a retirada da alçada da Secretaria da Justiça, da questão do menor, subordinando-a a Secretaria da Promoção Social, pelo decreto nº 5926 em 12 de março de 1975.

1.4. INSTITUCIONAL PÓS – 64 (1964 - 1990)

Baptista (2006) associa esta fase a um importante momento histórico do país. O poder militar, instaurado naquele ano, modifica a conjuntura política imprimindo o poder absoluto, no que se refere a medidas direcionadas a crianças e adolescentes pobres ou infratores. Silva (1997) complementa afirmando que os reflexos deste governo surgem em dezembro do mesmo ano, quando foi criada, por uma lei federal, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) em nível federal, e as unidades estaduais da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM) dentro do espírito da Doutrina da Segurança Nacional e promulgação do Código de Menores de 1979.

O Código de menores eliminou a distinção que se fazia entre abandonados e delinquentes, aumentou os poderes do juiz de menores e oficializava o papel da FUNABEM (BAPTISTA, 2007).

O Modelo instituído pelo regime militar, Silva (2007) se baseava nos moldes industriais, educacionais, administrativos, e de comunicação americanos. Dentro dos internatos, prevalecia a disciplina militar, aonde os menores eram encaminhados ao o serviço militar ou para trabalhar em órgãos públicos.

“Foi durante a fase de institucionalização que se firmou o princípio da destituição do pátrio poder e que a sentença de abandono retirou a criança dos pais, da comunidade e da sociedade, transferindo-a para o Estado ou seus prepostos” (SILVA, 2007, p. 47).

A legitimidade da internação até aos 18 anos (a institucionalização propriamente dita) foi possibilitada por esta condição jurídica, motivo pelo qual Silva (2007) categoriza estas de crianças como filhos do governo. O término desta fase acontece em simultaneidade com a regulamentação do artigo 227 da constituição de 1988.

Barbetta (1993, p. 39) apud (BAPTISTA, 2006, p. 31) elenca, nos anos 1970, três iniciativas importantes para a reestruturação do pensamento da sociedade brasileira em relação a suas crianças e adolescentes:

- A Pastoral do Menor, instituição fundamental de todo o movimento social em defesa da criança e do adolescente surge no âmbito das pastorais populares. Disseminou, através da apreensão da Teologia da Libertação, a concepção de sujeito da história.
- Realização, em 1979, do Ano Internacional da Criança, em comemoração aos 20 anos da Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959). Este contexto possibilitou o fortalecimento e ampliação do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).
- Fundação do Movimento de Defesa do Menor em São Paulo, com destaque para denúncias de maus-tratos e violência impostos a crianças, com atuação marcante de Lia Junqueira.

1.5 DESINSTITUCIONALIZAÇÃO (1990 ATÉ A ATUALIDADE)

Conforme Silva (2007) o ECA, implantado na década de 90, trouxe avanços importantes na área dos direitos da criança e do adolescente brasileiros. Para sua efetivação e eficácia todo um aparato foi criado: os conselhos estaduais e municipais de defesa dos direitos da criança, e dos conselhos tutelares, o que permitiu ao Estado compartilhar prerrogativas até então exclusivamente suas, com a sociedade civil.

Em síntese o autor afirma que representou a transferência da tutela da criança e do adolescente para a sociedade civil, através dos conselhos tutelares. Ao Poder Judiciário, cabe parcela de poder e de responsabilidade, uma vez que os conselhos tutelares se subordinam ao mesmo, através da criação dos juízes da infância e da juventude.

A Constituição Federal estabeleceu diversos dispositivos legais para inibir as arbitrariedades do Estado sobre o cidadão. Para proteção dos direitos da criança, a Constituição impôs a regulamentação do seu artigo 227, do qual se originou o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA); abrigando sob sua tutela não mais apenas a criança em situação social de risco, mas toda “pessoa em fase de desenvolvimento”, até os 18 anos de idade (SILVA, 2007, p. 35-36).

Ainda citando Silva (1997) o ECA possibilitou uma quebra do paradigma, o qual vinculava a questão da menoridade à filantropia benemérita, de higienização médica, assistencialismo ou de segurança nacional, em detrimento do enfoque em uma “questão social”.

A desinstitucionalização, isto é, a sistemática de favorecer a integração da criança dentro da família, ainda que substituta, com a criação de mecanismos simplificadores, como a guarda e a tutela, foi acompanhada de medidas de atendimento dos “menores” em seu próprio habitat – a rua – e da criação de “unidades de passagem” quase residências familiares, sem as características de instituição total (SILVA, 2007, p.47).

Pressupõe-se conforme acredita Silva (2007) que essa fase, com muitos dos dispositivos, ainda em fase de implantação, apropriação e consolidação, está em pleno andamento e supõe-se que seu êxito se consagre quando forem eliminados os grandes complexos de internação. Ao Estado pretende-se apenas e exclusivamente

a prerrogativa de ter sob a sua tutela crianças e adolescentes, impossibilitados de exercer seus direitos sociais e políticos em virtude da prática de atos infracionais.

2. SISTEMA DE GARANTIAS DE DIREITOS E LEGISLAÇÃO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL

O que fundamenta os princípios constitucionais que se aplicam à criança e ao adolescente é a chamada proteção integral, que reconhece que todas as demais disposições legais devem convergir para atender as necessidades e demandas da criança e do adolescente e não as dos adultos, os quais muitas vezes se eximem do papel de proteger e assegurar direitos (KREUZ, 2012).

Jerez (2013) destaca que:

- Direito à prioridade absoluta (art. 227, caput); significa a primazia no que tange ao recebimento de proteção; à precedência no atendimento de serviços públicos; preferência na formulação de políticas sociais e destinação privilegiada de recursos para as áreas de proteção de crianças e adolescentes.
- Direito à proteção especial, cujo princípio determina que se devam reconhecer crianças e adolescentes em sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, através de medidas de proteção dirigidas e desenhadas especialmente para este público. Determina que crianças e adolescentes gozem de todos os direitos humanos.
- Direito de ter respeitada a sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, compreendido em um regime jurídico especial, diferente e mais amplo do que o dos adultos, pela situação também especial de pessoas em fase de desenvolvimento.

Não necessariamente direitos garantidos refletem direitos assegurados. Justifica-se, portanto, legislações específicas, que norteiem os profissionais atuantes no sistema de garantias de direitos, identificando os responsáveis pelo seu cumprimento e sua preservação. São concretizadas por meio da Constituição Federal e do ECA, em substituição a antiga legislação – o Código de Menores.

Jerez (2013) aponta que o sistema de garantias de direitos é estruturado baseado em três eixos:

- Promoção dos direitos da criança e do adolescente,
- Proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente,
- Participação e o controle social.

Os mesmos devem nortear a atuação dos atores deste sistema de garantias:

- Ministério Público,
- Defensoria Pública,
- Conselhos Tutelares e de Direitos,
- Juízes da Infância,
- Segurança Pública,
- Família,
- Sociedade como um todo.

Esse novo paradigma de direitos a crianças e adolescentes, introduzido no Brasil com o acolhimento da doutrina da proteção integral impôs a todos (família, sociedade e Estado) a responsabilidade tanto de atuar nas consequências do descumprimento dos direitos infanto-juvenis, como também de promover e prevenir seu cumprimento (KREUZ, 2012).

É através da atuação integrada e articulada entre estas instituições encarregadas de proteger os direitos das crianças e adolescentes, intituladas Rede de Proteção, que são tomadas as primeiras medidas para prevenir violações de direitos de crianças e adolescentes em situação de risco ou vulnerabilidade, como exploração sexual infantil, trabalho infantil, violência física e/ou psicológica (Jerez 2013).

No âmbito do acolhimento e da convivência familiar, a prioridade absoluta deve estar voltada para assegurar à criança e ao adolescente o direito de manter os vínculos com sua família biológica, que se concretiza com visitas, contatos com os familiares ou pessoas que lhes são próximas, a não ser naquelas situações em que tal contato se mostre fundamentadamente prejudicial (KREUZ, 2012, p.71).

Kreuz (2012) refere-se à teoria da proteção integral como originada a partir de tratados internacionais, especialmente na Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959), Pacto de São José da Costa Rica e na Convenção das Nações Unidas sobre os direitos da Criança (1990). Da sua implementação decorre o rompimento com a doutrina da situação irregular, orientada por práticas paternalistas e assistencialistas.

Segundo o autor este processo antecipou-se à Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, de 20 de novembro de 1989, estabelecendo a família como a base da sociedade e assegurando à criança e ao adolescente os direitos fundamentais, com absoluta prioridade (Art.226 e 227 da Constituição Federal).

Apesar das enormes transformações sociais e familiares, ao longo da história, deixando a criança de ser um patrimônio dos pais, pelo interesse que se consolidou na proteção à infância, em especial, a partir do século XIX e século XX, o abandono e, conseqüentemente, o acolhimento institucional da criança e do adolescente ainda continua sendo uma das mais graves chagas sociais dos tempos moderno (KREUZ ,2012 p. 45).

A Convenção das Nações Unidas sobre os direitos da Criança de 1989 reconhece, no preâmbulo, que a criança, para o pleno e harmonioso desenvolvimento de sua personalidade, deve crescer no seio da família, em um ambiente de felicidade, amor e compreensão (KREUZ, 2012).

2.1. A ATUAL LEGISLAÇÃO PROTETIVA DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE

Algumas legislações foram criadas, pensadas exclusivamente para crianças e adolescentes. O intuito é protegê-los, levando em consideração sua situação peculiar de sujeito em processo de desenvolvimento. Seus direitos são resguardados, em estatuto próprio, o ECA, nascido a partir de artigo constitucional. Estas leis devem orientar tomadas de decisões, sempre propiciando o melhor interesse infante - juvenil.

2.2. CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A promulgação da Constituição Federal de 1988 estabelece o Estado Democrático de Direito, e define que todas as crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, universaliza os direitos humanos e determina a participação popular na gestão das políticas. O Art. 227 trata dos direitos e deveres em relação às crianças e adolescente:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Ao Estado cabe promover programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, com participação, da sociedade civil, na forma de entidades não governamentais, e respeitando-se os preceitos abaixo, mediante políticas específicas:

I - aplicação de percentual dos recursos públicos destinados à saúde na assistência materno-infantil;

VI - estímulo do Poder Público, através de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, nos termos da lei, ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente órfão ou abandonado.

2.3. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

A Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), é o detalhamento do artigo 227 da Constituição Federal e a tradução brasileira da Convenção Internacional dos Direitos da Criança. O Estatuto é a estrutura jurídica da Doutrina da Proteção Integral universalizada na Convenção.

Tanto o artigo 227 da Constituição Federal, quanto no Estatuto da criança e do Adolescente tem seus fundamentos na normativa internacional considerando a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Declaração Universal dos Direitos da

Criança, a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, as Regras de Beijing⁹ e as Diretrizes de Riad¹⁰, que tratam dos direitos fundamentais e da proteção integral de crianças e de adolescentes.

O ECA trata de medidas protetivas conforme é mencionado abaixo:

Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:

I – encaminhamento aos pais ou responsável, mediante Termo de Responsabilidade,

II – orientação, apoio e acompanhamento temporários,

III – matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino Fundamental,

IV – inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente,

V – requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial,

⁹ As Regras mínimas uniformes para a administração da justiça de menores (conhecidas como Regras de Beijing), que o Conselho Econômico e Social apresentou no Sétimo Congresso, celebrado em Milan em agosto e setembro de 1985 aprovadas e dia 6 de setembro de 1985 pelo Sétimo Congresso, que havia recomendado a Assembleia Geral para a sua aprovação. A Assembleia aprovou as Regras em 29 de novembro de 1985 e incluiu em um anexo a Resolução 40/33. Tais regras prescrevem e orientam aos Estados signatários a lidar com os jovens delinquentes, conferindo e resguardando os direitos que lhes assistem, assegurando as garantias básicas processuais, pautando pela proporcionalidade quanto às medidas adotadas. Conjunto de regras criadas para colaborar na administração da justiça de menores a fim de proteger os direitos humanos fundamentais dos menores que cometem atos infracionais (.SILVA, Marco Junio Gonçalves da. Tratados internacionais de proteção infanto-juvenil. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 106, Nov. 2012).

¹⁰ Tais diretrizes foram apresentadas e aprovadas em dezembro de 1990, no 8º Congresso das Nações Unidas tendo como princípios fundamentais: Prevenir a delinquência juvenil como parte essencial da prevenção do delito na sociedade; Propiciar investimentos objetivando o bem-estar das crianças e dos adolescentes; Aplicar medidas políticas e progressistas de prevenção à delinquência; Desenvolver serviços e programas com base na comunidade para a prevenção da delinquência juvenil. As disposições em tais diretrizes não tem força normativa no país, mas serviram de base para a elaboração do ECA, tendo, ainda, um diferencial aos demais documentos, construídos em prol dos infantes: a previsão de preceitos específicos em relação ao ambiente familiar, à educação e aos meios de comunicação, pontos determinantes da formação psíquica da criança. Em suma, as políticas estatais de prevenção da delinquência juvenil devem considerar que o comportamento dos jovens que não se ajustem aos valores e normas gerais da sociedade é, frequentemente, etapa do processo de amadurecimento destes, de modo que tal comportamento não redunde em tratamento indevidamente severo do jovem (SILVA, Marco Junio Gonçalves da. Tratados internacionais de proteção infanto-juvenil. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 106, Nov. 2012).

VI – inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos,

VII – acolhimento institucional,

VIII – inclusão em programa de acolhimento familiar,

IX – colocação em família substituta.¹¹.

131§ 1º O acolhimento institucional e o acolhimento familiar são medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade.

2.4. CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA)

Instância máxima de formulação, deliberação e controle das políticas públicas, para a infância e a adolescência na esfera federal.

Foi criado pela Lei n. 8.242, de 12 de outubro de 1991 e é o órgão responsável por tornar efetivos os direitos, princípios e diretrizes; contidos no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990). Sua formação é constituída por 28 conselheiros, sendo 14 representantes do Governo Federal, indicados pelos ministros e 14 representantes de entidades da sociedade civil organizada de âmbito nacional e de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, eleitos a cada dois anos.

Vinculado à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, o Conanda realiza suas assembléias mensalmente e, possui quatro Comissões Temáticas (Políticas Públicas, Orçamento e Finanças, Formação e Mobilização e Direitos Humanos e Assuntos Parlamentares).

Sua competência vai além da definição das políticas para a área da infância e da adolescência. O Conanda também fiscaliza as ações executadas pelo poder público no que diz respeito ao atendimento da população infanto-juvenil e é responsável pela gestão do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA), pela regulamentação, criação e utilização desses recursos, garantindo que sejam

¹¹ Família para a qual a criança e/ou adolescente é encaminhada mediante guarda, tutela ou adoção, independentemente da situação jurídica da criança ou adolescente, nos termos desta Lei (ECA Art. 28).

destinados às ações de promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, conforme estabelece o Estatuto. Entre as principais atribuições do Conanda, pode-se destacar:

- Fiscalizar as ações de promoção dos direitos da infância e adolescência executadas por organismos governamentais e não governamentais,
- Definir as diretrizes para a criação e o funcionamento dos Conselhos Estaduais, Distritais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares,
- Estimular, apoiar e promover a manutenção de bancos de dados com informações sobre a infância e a adolescência, assim como construir indicadores e monitorar a política de atendimento à criança e ao adolescente,
- Acompanhar a elaboração e a execução do Orçamento da União, verificando se estão assegurados os recursos necessários para a execução das políticas de promoção e defesa dos direitos da população infanto-juvenil,
- Convocar a Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente,
- Gerir o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA).

2.5. PLANO NACIONAL DE PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E DEFESA DO DIREITO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA.

Considerado como marco nas políticas públicas brasileiras, o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) pretende romper com a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes e fortalecer as ideias de proteção integral e de preservação dos vínculos familiares e comunitários preconizadas pelo ECA.

Divulgado pelo CONANDA e pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o documento pretende a formulação e a implementação de políticas que possam assegurar o direito à convivência familiar e comunitária de forma integrada com os demais programas do governo federal.

O plano, que teve início em 2004, é resultado de processo que envolveu a consulta e participação da sociedade civil organizada e de organismos internacionais. As estratégias do PNCFC fundamentam-se na prevenção do

rompimento dos vínculos familiares, na qualificação dos serviços de acolhimento, e concentra-se, sobretudo, no retorno da criança e do adolescente ao convívio com a família de origem.

Ao investimento nas políticas públicas de atenção à família atribui-se a manutenção dos vínculos familiares e comunitários, fundamentais para a estruturação das crianças e adolescentes como sujeitos e cidadãos. Rompe com a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes.

Com esta iniciativa, é reconhecida a importância da mobilização do Estado e Sociedade para que as crianças e os adolescentes sejam vistos de forma indissociável de seu contexto familiar e comunitário levando-se em conta sua não fragmentação como sujeitos possibilitando a partir dessa visão pensar no seu atendimento humano integral, por meio de políticas públicas articuladas com vistas à plena garantia dos direitos e ao verdadeiro desenvolvimento social.

Na implementação das políticas orientadas pelo Plano é de fundamental importância as ações transversais e intersetoriais dentro do poder público articuladas com a sociedade.

Somente ao se esgotarem todas as possibilidades para essas ações, recomenda-se mediante procedimentos legais encaminhamento para família substituta, sempre garantindo a defesa do superior interesse da criança e do adolescente. O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, importante instrumento para a mobilização nacional e suas diretrizes se transformarão em ações concretas e articuladas de responsabilidade do Estado e dos diversos atores sociais. É o compromisso pela promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária.

2.6. TIPIFICAÇÃO NACIONAL DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS: ORIENTAÇÕES TÉCNICAS PARA OS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES.

Este documento tipifica no território nacional, a organização e oferta de Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, no âmbito da política de Assistência Social, tendo como finalidade ordenar estes serviços.

Sua formulação levou em consideração diversas discussões sobre o tema, realizadas em diferentes fóruns – regionais, nacionais e internacionais – com destaque para as Conferências Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente realizadas em 2007, e, em especial, os encontros do Grupo de Trabalho Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária – GT Nacional¹².

Subsidiaram a elaboração deste documento o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e o Projeto de Diretrizes das Nações Unidas Sobre Emprego e Condições Adequadas de Cuidados Alternativos com Crianças.

Uma comissão, composta por representantes do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), dos Conselhos e por especialistas na área, ficou com a responsabilidade da redação final do documento, analisando e contemplando as contribuições recebidas. A aprovação do documento ocorreu em Assembleia conjunta do CNAS e CONANDA, realizada em 18 de junho de 2009.

A regulamentação que se propôs é uma ação prevista no PNCFC e representa um compromisso partilhado entre o MDS, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), o CONANDA e o CNAS, para consagrar o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária no Brasil.

Os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes integram os Serviços de Alta Complexidade do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sejam eles de natureza público-estatal ou não estatal, e devem pautar-se nos pressupostos do ECA, do PNCFC, da Política Nacional de Assistência Social; da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS, da Norma Operacional Básica do SUAS e no Projeto de Diretrizes das Nações Unidas sobre Emprego e Condições Adequadas de Cuidados Alternativos com Crianças.

¹²O Grupo de Trabalho Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária - GT Nacional existe desde novembro de 2005, por iniciativa do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e da Associação Brasileira Terra dos Homens (ABTH) visando prioritariamente a mobilização para implementação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC); A difusão nacional de uma cultura de Promoção, Proteção e Defesa do Direito à Convivência Familiar e Comunitária e o alinhamento conceitual das modalidades de atendimento prestado a crianças e adolescentes com seus direitos violados preconizadas no PNCFC (Disponível em <<http://maps.mootiro.org/organization/2186>>. Acesso em 10.Out.2014).

Adaptado à realidade e cultura local, este documento deverá nortear a organização, no país, dos diversos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes e das Repúblicas para jovens. Não devem esses parâmetros representar perda da qualidade dos serviços em nenhuma hipótese, com o acolhimento; atualmente prestados nas diversas localidades. Arranjos distintos serão permitidos quando estes representarem maior qualidade no atendimento ofertado.

O presente documento, normativa com exclusividade os serviços que acolhem crianças e adolescentes que se encontram sob medida protetiva de abrigo (Art. 101, ECA), ou seja, em situação de abandono ou afastados do convívio familiar pela autoridade competente. Embora a Proteção Social Especial de Alta Complexidade contemple serviços de acolhimento que podem atender crianças e adolescentes acompanhados de seus pais ou responsáveis, não é o caso em questão.

No documento estão contemplados, ainda, parâmetros para a organização de Repúblicas, destinadas ao atendimento de jovens que atingem a maioridade em serviços de acolhimento para crianças e adolescentes e que, após os 18 anos, precisem de apoio durante um período de transição.

Os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes não devem ser confundidos com estabelecimentos organizados para o acompanhamento de adolescentes que estejam cumprindo medidas sócio-educativas de internação em estabelecimento educacional (ECA, Art. 112) sequer como com estabelecimentos destinados à Educação Infantil, regidos pela Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

O reconhecimento, na legislação vigente, do direito à convivência familiar e comunitária, da excepcionalidade e provisoriedade do afastamento do convívio familiar e dos princípios que qualificam o atendimento nos serviços de acolhimento está fundamentado, dentre outros aspectos, no próprio desenvolvimento científico e nas diversas investigações que mostraram que um ambiente familiar saudável é o melhor lugar para o desenvolvimento da criança e do adolescente.

Diversas pesquisas concluíram que o afastamento do convívio familiar pode ter repercussões negativas sobre o processo de desenvolvimento da criança e do adolescente quando o atendimento prestado no serviço de acolhimento não for de qualidade e prolongar-se desnecessariamente. Desse modo, quando o afastamento

for necessário, tanto o acolhimento quanto a retomada do convívio familiar – reintegração à família de origem ou, excepcionalmente, colocação em família substituta - devem ser realizados segundo parâmetros que assegurem condições favoráveis ao desenvolvimento da criança e do adolescente.

O impacto do abandono ou do afastamento do convívio familiar pode ser minimizado se as condições de atendimento no serviço de acolhimento propiciar experiências reparadoras à criança e ao adolescente e a retomada do convívio familiar. Tais serviços não devem ser vistos como nocivos ou prejudiciais ao desenvolvimento da criança e do adolescente.

Reconhecer a importância dos mesmos, ratificando a construção ou reforço de uma imagem negativa ou de piedade da criança e adolescente atendidos, uma vez que as orientações e parâmetros apresentados têm justamente como objetivo estabelecer orientações metodológicas e diretrizes nacionais que possam contribuir para que o atendimento excepcional no serviço de acolhimento seja transitório.

Os documentos citados reiteram marcos regulatórios e também normativos vigentes, e os princípios que devem nortear o atendimento em serviços de acolhimento para crianças e adolescentes. Orientações Metodológicas são abordadas como forma de direcionar, caso seja necessário, o afastamento de crianças e adolescentes do convívio familiar, instrumentalizando legalmente os serviços de acolhimento no intuito de assegurar uma função de proteção e cuidado, de forma excepcional e provisória.

Apontam também algumas orientações para o Estudo Diagnóstico no sentido de avaliar a necessidade de encaminhamento da criança ou adolescente para o serviço de acolhimento, apresentando orientações para elaboração do Plano de Atendimento Individual e Familiar para assegurar a qualidade de atendimento dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes e a provisoriedade do mesmo.

Trazem orientações para o Acompanhamento da Família de Origem, abordando a articulação intersetorial, os aspectos que devem ser contemplados na elaboração do Projeto Político-Pedagógico do serviço de acolhimento, recomendando o concernente à seleção, capacitação e formação continuada dos profissionais que atuam nesses serviços. São apresentados ainda, Parâmetros de Funcionamento das diferentes modalidades de serviços de acolhimento, a saber:

- Abrigo Institucional,

- Casa Lar,
- Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora,
- República.

Cada serviço se destina a um público alvo com aspectos físicos mínimos sugeridos para seu funcionamento, e os recursos humanos que minimamente devem possuir para assegurar um atendimento de qualidade para: crianças, adolescentes e jovens. A proposta de regionalização do atendimento nos serviços de acolhimento objetiva assegurar atendimento em municípios de pequeno porte e a crianças e adolescentes ameaçados de morte. Estes serviços correspondem a diferentes tipos de: Vulnerabilidade, Acolhimento, Proteção, Risco Social e Direitos Sociais; Conceitos que trabalharemos a seguir.

3. CONCEITOS NORTEADORES DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS

Segundo o estatuto da criança e do adolescente, o acolhimento institucional é uma medida de proteção provisória, excepcional, pautada na brevidade e transitoriedade. Com uma frequência cada vez maior crianças e adolescentes são institucionalizados como forma de assegurar direitos.

Negligência, abandono, maus-tratos, violência, uso abusivo de álcool e drogas por parte dos responsáveis. São extensos os motivos que caracterizam vulnerabilidade e/ou risco social e que, portanto, acarretam ou justificam a institucionalização.

Alguns conceitos, amplamente utilizados e encontrados nas inúmeras literaturas que tratam o tema acolhimento institucional servem de parâmetro e traçam a trajetória da contradição acolher para proteger. Entender esses conceitos ajuda a problematizar e compreender o papel do Estado no que tange ao direito à convivência familiar e comunitária para crianças em situação de institucionalização.

Os conceitos mais utilizados são: Família, Vulnerabilidade, Risco Social, Direitos sociais, Proteção Social e Acolhimento.

3.1. FAMÍLIA

A Constituição Federal em seus artigos 226 e 227 estabelecem respectivamente a família como base da sociedade com especial proteção do Estado e co-responsabiliza a família, a sociedade e o Estado ao assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

A definição de família depende do contexto de inserção sociocultural em que a mesma está inserida (GOMES E PEREIRA, 2005). É uma construção social que varia segundo as épocas. Seu conceito não está fechado. Para a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) família é o grupo de pessoas, que se encontram unidas por laços consanguíneos, afetivos ou de solidariedade.

Pode-se considerar a família um grupo social composto de indivíduos que se relacionam cotidianamente gerando uma complexa trama de emoções.

Família remete a lembranças, emoções, sentimentos, identidade, amor, ódio, enfim, um significado único para cada indivíduo, que, como ser biopsicossocial, está inserido no seu meio ambiente, integrando a cultura e o seu grupo social de pertença, o que leva a se estudar a família de modo contextualizado, considerando a subjetividade de cada ser (GOMES; PEREIRA, 2005, p.358).

Conviver sob o mesmo teto (GOMES; PEREIRA, 2005) evidencia a existência de uma família. Na noção de casa está implícito compartilhar um determinado modo de vida, constituindo o que se denomina convivência familiar.

Traz também em seu bojo a dimensão de sua complexidade, de seus encontros e desencontros; o fato de a família ser um espaço privilegiado de convivência não significa que não haja conflitos nesta esfera (VICENTE, 1994 apud GOMES; PEREIRA, 2005 p.358).

Na família pobre, marcada pela fome e pela miséria, o simbolismo da casa incorre em um espaço de privação, de instabilidade onde os laços de afetividade e de solidariedade se fragilizam (GOMES; PEREIRA, 2005 p.359).

Segundo Gomes (2003) apud Gomes, Pereira, 2005 p.359 , quando a casa constitui um espaço de conflito em detrimento da proteção, uma vez que esta família não dispõe de redes de apoio para o enfrentamento das adversidades, o resultado é a desestruturação sendo a superação desta situação efetuada de forma fragmentada.

A realidade das famílias pobres não traz no seu seio familiar, a harmonia para que possa ser a propulsora do desenvolvimento saudável de seus membros, uma vez que seus direitos estão sendo negados. A injustiça social dificulta o convívio saudável da família, favorecendo o desequilíbrio das relações e a desagregação familiar (GOMES, 2003 apud GOMES; PEREIRA, 2005 p.359).

Ao aprofundar a discussão sobre família, é possível afirmar que a situação de esgarçamento dos vínculos familiares resulta da miserabilidade a que estão sujeitas as famílias, propulsora de sua desestruturação. Emerge como a face mais cruel da

heterogeneidade econômica que resulta na desigualdade social, retrato vivo dos reflexos que a crise econômica inflige às famílias pobres.

3.2. RISCO E VULNERABILIDADE SOCIAL: DOIS CONCEITOS INDISSOCIÁVEIS

São conceitos distintos, mas intrinsecamente relacionados, pois, enquanto risco se refere às condições fragilizadas da sociedade tecnológica contemporânea, vulnerabilidade identifica a condição dos indivíduos nessa sociedade.

Risco e Vulnerabilidade, só podem ser entendidos quando associados a diferentes contextos, histórico-sociais e a diferentes áreas científicas que as desenvolveram para dar conta de seus objetos (JANCZURA, 2012, p. 302).

A sociedade pós-industrial é apontada por Janczura (2012) como uma sociedade de risco, principalmente pelos efeitos que a tecnologia e a globalização econômica produziram, no qual as ações individuais podem afetar todo o planeta e as transformações em algum lugar do globo, causar danos na totalidade dos indivíduos do mundo.

Riscos e vulnerabilidades se constituem no cotidiano da vida das pessoas (BRASIL, 2004). Sem risco, a vulnerabilidade não tem efeito, pois a mesma atua apenas quando o risco está presente. Ambos emergem de uma variedade de fatores interdependentes e remetem às noções de carência e exclusão.

3.3 VULNERABILIDADE

Conceito que tem sua origem na área dos Direitos Humanos. Designa grupos ou indivíduos que se encontram fragilizados jurídica ou politicamente, no acesso promoção, proteção ou garantia de seu direito à cidadania (PADOIN E VIRGOLIN, 2010). Complementando esta ideia Janczura (2012) afirma que indivíduos e grupos que sofreram com mudanças socioeconômicas sem ter a capacidade de controlá-las, se encontram em situação de vulnerabilidade impossibilitados de se movimentarem na estrutura social e vulneráveis contra os eventos e circunstâncias da vida cotidiana em sociedade.

É o estado no qual, grupos ou indivíduos se encontram, destituídos de capacidade para ter acesso aos equipamentos e oportunidades sociais, econômicas e culturais oferecidos pelo Estado, mercado e sociedade. A deficiência no acesso a bens e serviço, tais como educação, lazer, trabalho e cultura, colabora para o crescimento da situação de Vulnerabilidade Social. Esses elementos são essenciais para o desenvolvimento dos recursos materiais e socioculturais (PADOIN; VIRGOLIN, 2010).

Desenvolvida com o objetivo de ampliar a análise dos problemas sociais, cuja intervenção na maioria das vezes se dava com base no cálculo e probabilidade de prevenção de riscos. O conceito vulnerabilidade social na América Latina é recente e relaciona-se às concepções de Estado de Bem Estar Social. Supera a referência com relação à renda ou posse de bens materiais, para incluir a população em geral (ABRAMOVAY, 2002 apud SIERRA E MESQUITA, 2006 p. 149).

Segundo Padoin e Virgolin (2010) vulnerabilidade social é caracterizada fundamentalmente por fazer referência à condição de resposta dos indivíduos, famílias ou grupos frente à situação de constrangimento e incapacidade no enfrentamento dos riscos existentes no seu entorno, acarretando a perda do seu bem estar. A ausência de três elementos importantes a caracterizam:

- Ativos pessoais -- Constituídos pelos recursos materiais ou socioculturais (insumos fundamentais) que permitem o desenvolvimento social dos indivíduos na sociedade. Abrangem trabalho, lazer, cultura e educação.
- O conjunto de oportunidades procedentes do âmbito social ou os recursos de direito -- Estruturas concedidas pelo mercado, Estado e Sociedade. Através destas, pode-se utilizar com maior eficiência os recursos, promovendo, assim, novos ativos e recuperando os esgotados.
- As estratégias ou relações sociais -- Devem ser entendidas como a forma como os atores utilizam os ativos (Capital Físico, Capital Humano, Capital Social) no enfrentamento às mudanças estruturais no contexto social em que se inserem.

A Vulnerabilidade Social, segundo a autora está ligada diretamente à privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e ou à fragilização dos vínculos afetivos. Mesquita e Sierra (2006) entendem que fatores de risco não se restringem aos problemas de exclusão social, envolvem também relacionamentos entre crianças e adultos que ocorrem tanto no espaço público quanto no privado.

Ser vulnerável não é o mesmo que ser incapaz, mas significa ter por direito a condição de superar os fatores de risco que podem afetar seu bem-estar (MESQUITA; SIERRA, 2006). Pessoas, famílias e comunidades são vulneráveis quando não dispõem de recursos materiais e imateriais para enfrentar com sucesso os riscos a que são ou estão submetidos, nem de capacidade para adotar cursos de ações e estratégias que lhes permitam alcançar patamares razoáveis de segurança pessoal/coletiva. Usada para a situação fragilizada de indivíduos, compreendê-la é o pressuposto para avaliar o alcance das políticas sociais.

O fortalecimento dos sujeitos (MONTEIRO, 2011) possibilitando o acesso a bens e serviços, está diretamente associado à diminuição dos níveis de vulnerabilidade social. Isso é possível, pois tal medida amplia o universo material e simbólico, e também condições de mobilidade social. As Políticas públicas constituem-se de fundamental importância nesse sentido. A Política de Assistência Social no campo da seguridade social faz a articulação com as demais políticas se constituindo como instrumento de garantia de direitos no concernente às condições dignas de vida, emancipação e autonomia.

Vulnerabilidade envolve o universo das interações sociais que ocorrem tanto nos ambientes públicos quanto nos privados. Existe uma relação entre vulnerabilidade e fatores de risco que podem ser provenientes de problemas no lar, na escola, no bairro (MESQUITA; SIERRA, 2006).

O conceito de Vulnerabilidade Social (MESQUITA; SIERRA, 2006) remete à ideia de fragilidade e de dependência que se vincula à situação de crianças e adolescentes, principalmente os mais pobres. Se, é, na interação que eles podem correr riscos, é preciso rever as formas de realização da proteção social, utilizando-se da segurança jurídica para viabilizar a produção de bem-estar tanto no espaço público como doméstico.

MESQUITA E SIERRA (2006) destacam os riscos inerentes à dinâmica familiar. Abordá-los é primordial para direcionar a política social com a finalidade na redução dos fatores de vulnerabilidade que ameaçam o bem-estar da população infanto-juvenil:

- Problemas relacionados ao alcoolismo,
- Conflitos entre casais testemunhados pela criança, envolvendo ofensas e agressões,

- Qualquer forma de violência doméstica,
- Traumas,
- Abusos sexuais,
- Carências afetivas,
- Riscos relacionados ao lugar de moradia,
- Precariedade na oferta de instituições e serviços públicos,
- Disponibilidade dos espaços destinados ao lugar,
- Relações de vizinhança,
- Proximidade a localização dos pontos de venda controlados pelo tráfico de drogas,
- Os riscos inerentes a forma de repressão policial às atividades do tráfico de drogas e a violência urbana,
- Os riscos provenientes de abusos praticados por profissionais das instituições que recebem crianças e adolescentes, encobertos por uma estratégia de funcionamento que exclui a participação social,
- O risco à saúde: compreendido pela ausência de prevenção e o acesso ao atendimento médico e hospitalar,
- Os riscos do trabalho infantil: crianças exploradas pela própria família, trabalhando na informalidade,
- O risco da exploração da prostituição infantil: crianças provenientes de famílias pobres que se prostituem por dinheiro,
- Os riscos inerentes à própria criança ou adolescente: envolvimento com drogas, gravidez precoce, a prática do roubo e o furto.

Para Gomes e Pereira (2005) a situação de vulnerabilidade social da família pobre assim como exclusão de uma criança, da escola, moradora de favela, inserida no trabalho precoce e em situação de risco, relacionam-se diretamente à miséria estrutural, agravada pela crise econômica que exclui homens e mulheres do emprego formal e ainda os impossibilita de acessar políticas públicas. A criança abandonada é apenas mero reflexo do adulto ou da família abandonada pelo Estado.

3.4. RISCOS SOCIAIS

Os riscos estão associados, por um lado, com situações próprias do ciclo de vida das pessoas e, por outro, com condições das famílias, da comunidade e do ambiente em que as pessoas se desenvolvem (JANCZURA, 2012).

Em sociedades baseadas em economia de mercado, Carneiro e Veiga (2004) entendem que a pobreza representa a primeira aproximação da maior exposição a riscos, principalmente em contextos em que famílias pobres não contam com uma rede pública de proteção social (acesso a bens e serviços básicos que viabilizem melhores oportunidades para enfrentar as adversidades). A ausência de recursos materiais alimentará outras fragilidades:

- Baixa escolarização,
- Condições precárias de saúde e de nutrição,
- Moradias precárias em locais ambientalmente degradados,
- Condições sanitárias inadequadas (necessidades insatisfeitas)

Privação de capacidades.

A noção de risco implica não somente na iminência imediata de um perigo, mas também a possibilidade de, num futuro próximo, ocorrer uma perda de qualidade de vida pela ausência de ação preventiva (JANCZURA, 2012, p.307).

Ação preventiva está relacionada com o risco, pois não se trata de só minorá-lo imediatamente, mas de criar prevenções para que o mesmo seja reduzido ao máximo ou que deixe de existir. Indivíduos não assegurados contra imprevistos causados pelos riscos estarão vivendo na insegurança, pois o risco social compromete a capacidade dos indivíduos de assegurar por si mesmos sua independência social (JANCZURA, 2012).

Segundo Janczura (2012) o conceito evidencia-se na década de 1980, quando os sistemas que protegem a sociedade salarial sofrem uma pane e queda no seu objetivo protetivo. Há uma dificuldade crescente de se assegurar contra riscos sociais (acidente, doença, desemprego, incapacidade de trabalhar devido à idade ou à presença de uma deficiência).

O risco não pode ser identificado como vulnerabilidade, mais possui uma relação estreita com a mesma. O Risco refere à situação de grupos.

3.5. PROTEÇÃO SOCIAL

O Conceito de Proteção Social surge no Brasil em meados do século XX. Utilizado na compreensão da proteção ofertada ao conjunto da população, na forma de instituições, com vistas à proteção. Abrange todo um sistema de segurança contra riscos, perdas e danos pessoais e sociais, que afetam as condições de vida dos cidadãos (PUC/RIO, p. 24).

Essa segurança consiste na distribuição de bens materiais e culturais para propiciar a manutenção e integração dos indivíduos na vida social. Estes riscos estão diretamente associados à doença, velhice, infância, invalidez, desemprego. Nas sociedades tradicionais, os mesmos eram associados, a fatores naturais e/ou ambientais, na contemporaneidade constata-se que são oriundos, quase sempre, de fatores políticos, sociais e culturais.

Historicamente cada sociedade incorpora o reconhecimento de determinados riscos sociais e igualdades desejáveis, demandando que o Estado assuma a responsabilidade por sua defesa e proteção (Pessoa, 2009).

Como política social do Estado, a Proteção Social, é determinada, dependendo da trajetória econômica e política em que se desenvolve o capitalismo e das lutas dos trabalhadores na realidade social vigente emergindo sob determinadas formas e condições históricas.

Deve garantir a segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; e, de convívio ou vivência familiar (PNAS, 2004, p. 31) com vistas à superação da vulnerabilidade social frequentemente decorrente da pobreza, privação e/o fragilização de vínculos afetivos (Pessoa, 2009).

Países desenvolvidos criaram amplos sistemas públicos de proteção pautados na universalidade como os da Europa Ocidental, enquanto nos países periféricos, como é o caso do Brasil, a proteção social se estrutura dividida em dois setores: a assistência social aos pobres e a previdência social para os assalariados. O período pós 1930 é considerado como a fase inicial da formação do Sistema de Proteção Social, “a era dos direitos sociais” tanto na área trabalhista como na área previdenciária (Pessoa, 2009).

Período marcado por grandes transformações sociais, políticas e econômicas, ligadas às alterações das bases produtivas da economia agroexportadora para a

urbano-industrial. Amplia-se principalmente na década de 1970, após a consolidação da economia nacional de base industrial (Pessoa, 2009). Surgem definidas pelo Estado que passam também a assumir as regulações no campo da educação, saúde, previdência e habitação.

Para Pessoa (2009) um sistema de proteção social, caracteriza-se pela complexa rede de distribuição e redistribuição de renda com aplicação de parte do Produto Interno Bruto (PIB) em ações e programas sociais, e busca:

- A geração de oportunidades e de resultados para indivíduos e/ou grupos sociais;
- Garantir ao indivíduo segurança em determinadas situações de dependência ou vulnerabilidade, como, por exemplo, a incapacidade de ganhar a vida por conta própria em decorrência de fatores independentes da sua vontade individual, como o ciclo de vida do ser humano, desemprego e infortúnios.

No caso brasileiro, o autor afirma que nas últimas décadas o País tem ampliado suas ações no que se refere ao sistema de proteção social (Pessoa, 2009).

Ainda segundo o mesmo, a Constituição de 1988 possibilitou uma expressiva alteração da intervenção social do Estado, aumentando o leque dos direitos sociais e o campo da proteção social sob sua responsabilidade com impactos relevantes no que diz respeito ao desenho das políticas, à definição dos beneficiários e dos benefícios.

A ampliação das situações sociais, reconhecidas como objeto de garantias legais de proteção, e submetidas à regulamentação estatal implicaram significativa expansão da responsabilidade pública em face de vários problemas cujo enfrentamento se dava, parcial ou integralmente, no espaço privado (Pessoa, 2009).

A intervenção estatal, ancorada pelas leis complementares que normatizaram as determinações constitucionais, passou a referir-se a (PESSOA, 2009) um terreno mais vasto da vida social, tanto com objetivos de equalizar o acesso a oportunidades, como de enfrentar condições de destituição de direitos, riscos sociais e pobreza.

Pessoa (2009) esclarece que a rede e/ou sistema de proteção social se formam pela contribuição e interação das políticas públicas de diferentes órgãos do

governo, seja na dimensão da seguridade civil, da seguridade social ou da seguridade econômica.

O autor nos apresenta abaixo, os elementos que emergem na interligação das questões sociais e as econômicas:

- A progressividade da tributação e das tarifas públicas,
- Garantia de emprego e poder de compra dos salários frente às necessidades sociais,
- A cobertura dos benefícios do sistema previdenciário,
- O sistema público de emprego e o seguro-desemprego,
- As transferências condicionadas de renda, capaz de garantir o acesso mínimo à renda, além das políticas de habitação e desenvolvimento agrário, que pretendem agir na distribuição patrimonial viabilizando o acesso a determinados ativos aos núcleos familiares e indivíduos.

O foco da proteção social são os problemas individuais, de natureza social, que quando não solucionados, refletem negativamente sobre os demais indivíduos repercutindo sobre a sociedade. A sociedade então, por intermédio do Estado, como garantidor de direitos se antecipa a esses problemas, através de medidas de proteção social (LEITE, 1972).

3.6. DIREITO SOCIAL

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 elevaram os Direitos Sociais ao nível de Direitos Humanos, de vigência universal, independentemente de reconhecidos pelas constituições, pois dizem respeito à dignidade da pessoa humana, exigindo uma atuação positiva do Estado, em benefício dos indivíduos e da sociedade como um todo (RAMOS, 2012).

São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ART.6º).

Estes direitos estão relacionados à igualdade, que garantem condições materiais necessárias para uma sobrevivência digna, consistindo em pressupostos

essenciais para o exercício da cidadania. Têm a finalidade de disponibilizar meios materiais e de implementar condições reais que possibilitem aos indivíduos acesso irrestrito das liberdades fundamentais (SANTOS; SILVA, 2006).

Ramos (2012), afirma que é obrigação do Estado proporcionar aos indivíduos o exercício pleno dos direitos sociais; fato esse acarretador de uma vida digna, protegidos do desemprego e miséria que crescem dia- dia e que assolam o sistema capitalista globalizado, causando insegurança.

Em função disso, são imprescindíveis para estabelecer limites e obrigações ao Poder Público, protegendo o indivíduo contra a incapacidade do Estado em ofertá-los. Infelizmente a realidade socioeconômica do país aponta a existência de uma profunda desigualdade social, responsável pela exclusão da maioria da população brasileira no acesso à cidadania plena (SANTOS; SILVA, 2006).

Os obstáculos de ordem econômica e política são o principal entrave envolvendo os direitos sociais, no concernente à sua eficácia e efetividade, especialmente no que se refere à implementação de políticas sociais, bem como a sua imposição ao poder público. Nesse contexto, é de vital importância o estudo da sistematização dos direitos sociais, imprescindível para compreender o problema de sua efetivação (SANTOS; SILVA, 2006).

Esse estudo, com apreensão das características dos direitos sociais, para Santos e Silva, (2006) possibilita subsídios à discussão acerca de sua efetiva proteção e realização. O Estado, na forma de seus representantes legais; costumam sujeitar a efetividade dos direitos sociais prestacionais à disponibilidade de recursos públicos suscetíveis de serem utilizados para esse fim, em razão da dependência com a esfera econômica. Os autores concluem que, o que realmente necessita-se é do compromisso da sociedade e da obrigação governamental na aplicação da riqueza produzida pelo país.

Garantir o exercício pleno da cidadania e a preservação da dignidade humana é a principal tarefa do Estado Democrático de Direito. Motivo pelo qual atribuir efetividade aos direitos sociais na atualidade se constata como um dos maiores desafios do Poder Público (SANTOS; SILVA, 2006).

3.7. ACOLHIMENTO

Acolher: um conceito que para Paiva e Casimiro (2013) envolve múltiplos sentidos. Faz alusão à proteção e cuidado. O acolhimento institucional deve ser entendido a partir, precisamente destes princípios. Um lugar em que a ausência dos pais ou responsáveis seja preenchida pelo aconchego e atenção com o intuito de amenizar danos.

O acolhimento deve propiciar a continuidade do ambiente de convívio da criança ou adolescente. Alterar sua finalidade pode ocasionar consequências irreparáveis aos mesmos. Motivo este, que requereu legislação e normativas, princípios de ordem constitucional, que balizam a atuação dos pais ou responsáveis e do próprio Poder Público. O acolhimento servirá como medida protetiva quando direitos das crianças ou adolescentes forem violados ameaçados, e outras medidas a priori não obtiverem êxito (PAIVA; CASIMIRO, 2013).

Ainda para os autores, seu caráter de excepcionalidade e brevidade permeia o processo cuja regra fundamental é o contato constante da criança ou adolescente com os pais ou responsáveis. O direcionamento às instituições é uma opção drástica e por isso deve ser feito de maneira criteriosa.

Sendo assim, o acolhimento ocorrerá em situações nas quais a presença dos pais seja prejudicial ao desenvolvimento saudável do incapaz, atuando o Ministério Público competente no sentido de retirar aquela criança ou adolescente que se encontra na chamada “situação de risco”, encaminhando-a ao acolhimento sendo que dentro desse período deve ser realizado um trabalho no sentido de promover a reintegração familiar ou caso não seja possível a sua inserção em família substituta (PAIVA E CASIMIRO, 2013, p.8).

Isto significa que o programa de Acolhimento Institucional deve funcionar como uma medida protetiva amparada nos princípios de brevidade e excepcionalidade, e que não implique em privação de liberdade.

No Estatuto da Criança e do Adolescente esta camada específica da sociedade, é reconhecida como sujeito de direitos com desenvolvimento peculiar.

Conhecido como doutrina da Proteção Integral, o Estatuto se consolidou dentro da sociedade, na medida em que enxerga a criança e o adolescente como sujeitos de direitos, articulando uma extensa “Rede de Proteção”, na qual

instituições estão orientadas por um mesmo princípio: a preservação dos direitos infanto-juvenis. Surgiu com respaldo constitucional para assegurar direitos infanto-juvenis dentro do plano social.

A situação de risco é configurada quando e sempre que qualquer um dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes estejam sendo violados, ameaçados ou limitados. Os direitos supramencionados como objeto de violação, ameaça ou limitação, são direitos, fundamentados, assegurados e previstos na constituição federal além, é claro no próprio Estatuto (PAIVA E CASIMIRO, 2013, p. 9).

Risco desencadeia (PAIVA; CASIMIRO, 2013) o estado de vulnerabilidade da criança ou adolescente, demandando atenção particular por parte da rede de proteção. No intuito de proteger, o Estado acaba colocando em risco ou violando direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

Objetiva-se, dentro do abrigo, a simulação de um lar capaz de proporcionar uma vida digna para os que o frequentam. No entanto a estrutura estatal brasileira, referente á distribuição de verbas é falha e desfalcada e caminha em sentido contrário, o que impede o desenvolvimento concreto, de uma maioria desfavorecida.

Na reflexão dos autores, o abrigo, pensado para ofertar apoio, em decorrência dos traumas e questionamentos oriundos do processo judicial de suspensão ou destituição do poder familiar acaba se tornando um verdadeiro depósito de crianças e adolescente, onde o desenvolvimento infanto-juvenil não é priorizado em face de tantos outros problemas considerados mais graves.

Para Paiva e Casimiro (2013) no tocante ao abrigo institucional, o trabalho em conjunto de Administradores, Poder Público e a própria sociedade devem estar conectados para se resguardar direitos, através da implementação de políticas públicas ou projetos de estímulo nos próprios abrigos.

O período de permanência no programa de acolhimento não deve ultrapassar dois anos; neste decurso de tempo a situação da criança ou adolescente deve ser reavaliada a cada seis meses tendo como base relatório feito por equipe especializada.

4. ACOLHER PARA PROTEGER?

Segundo Souza e Furlan (2013) na legislação brasileira, a ausência de recursos materiais, não constitui motivo para a perda ou suspensão do poder familiar, contrariando, o levantamento nacional do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) executado em 2003, que apontou que a maioria dos abrigamentos de crianças e adolescentes se caracteriza por causas ligadas diretamente à pobreza, tendo em sua centralidade falha ou inexistência das políticas complementares de apoio aos que delas necessitam. A pesquisa apontou que:

- 50,1% das crianças e dos adolescentes foram abrigados por motivos relacionados à pobreza,
- 24% exclusivamente em função da situação de pobreza de suas famílias;
- 86,7% dessas crianças tinham família,
- 58,2% mantinham vínculos familiares, com contato regulares,
- 43,4% tinham processo na justiça,
- 10,7% estavam em condição legal de adoção,
- 20% estavam no serviço há mais de seis anos,
- 35% das crianças e adolescentes permaneciam pela situação de pobreza de suas famílias.

Estes dados falam por si. A realidade vivenciada em abrigos e as diretrizes propostas no âmbito nacional para os serviços de acolhimento institucional estão em total descompasso, o que sugere mudanças.

A intervenção para o afastamento da criança e do adolescente de seu convívio familiar revela a lógica da estrutura social que impede as famílias de cuidarem de seus entes por falta de investimento significativo capaz de proporcionar a essas famílias o apoio necessário para que possam superar suas vulnerabilidades e exercer suas funções de cuidado, proteção e socialização de seus filhos (SOUZA; FURLAN, 2013, p.43).

O Estado viola tanto os direitos da criança e adolescente, quando não garante o direito à convivência familiar, tendo a institucionalização como a única medida para a resolução dos problemas familiares, como também direitos das famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade em função da lógica

excludente de um sistema econômico injusto que favorece uma minoria e exclui a maioria da população dos bens econômicos e culturais na estrutura social (SOUZA; FURLAN, 2013).

Como aceitar o acolhimento institucional de crianças e adolescentes como forma de proteger direitos? De quais direitos estamos falando? Este acolhimento como medida protetiva protege contra quem, ou contra o que? Observa-se, na extensa literatura disponibilizada sobre o tema, que apenas crianças e adolescentes pobres são institucionalizadas, acolhidos para que seus direitos sejam assegurados. Em contrapartida, a legislação brasileira voltada especificamente para esta camada da sociedade, assegura como princípio constitucional o direito à convivência familiar.

A medida protetiva acolhimento, que deveria ser pautada na brevidade, excepcionalidade e transitoriedade, é utilizada amplamente no Brasil, pelos atores sociais, elencados como responsáveis por fiscalizar e garantir que direitos sejam respeitados.

Somos a 6ª economia do mundo na atualidade, com um PIB de quase US\$800 bilhões. Mais da metade da população é composta de pobres (85 milhões de pessoas vivem abaixo da linha de pobreza). O Brasil é um país rico com um gigantesco contingente de pobres. A miséria é socializada entre os pobres, que recebem um retorno pouco expressivo ou nulo dos gastos sociais em comparação a camada de poder aquisitivo elevado (WEBER, 2000).

O Banco Mundial já constatou que os recursos públicos brasileiros investidos na área social são “pró-ricos”. Somos o penúltimo em distribuição de renda em uma lista de 96 países; perdemos apenas para Serra Leoa, país africano que vive em guerra civil há quase dez anos, classificado pela ONU como o mais pobre do mundo (WEBER, 2000, p.31).

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD) revelam que 2008, os 40% mais pobres da população ganham o equivalente a 8% da renda nacional; os 20% mais ricos ganham 64%.

Negrão e Constantino (2011) apontam que temos uma população estimada de 63.924 milhões entre a faixa etária de 0 a 19 anos e 21 milhões de crianças e adolescente vivendo em famílias com renda individual média de menos de meio salário mínimo; o equivalente a 35% da população nessa faixa etária. Para cada

1000 nascimentos, 36 bebês (23,3%) morrem antes de um ano de vida. São índices elevados, ainda que venham decaindo nas últimas décadas. Estes índices comparados com outros países da América latina, como a Argentina (13,4%), Chile (7,2%) e Uruguai (13,1%), constata a necessidade do aperfeiçoamento das políticas que assegurem direitos à infância no país.

Soares (2014) argumenta sobre a existência de uma evidente e recorrente incoerência nas propostas hegemônicas feitas pelos organismos internacionais e acatadas pelos governos dos países pobres e periféricos (considerados em processo de desenvolvimento) objetivando, na teoria minorar a situação de pobreza. Mesmo reconhecendo que os problemas sociais não são residuais, programas de “alívio à pobreza” com foco nos “mais pobres entre os pobres” continuam sendo indicados, ainda que a exclusão alcance a quase totalidade, ou seja, a maioria da população.

Muitos desses programas, segundo Soares (2014) nem de longe amenizam sequer chegam perto das verdadeiras causas de danos aos mais pobres. Contratam-se empréstimos externos, com implicação direta no aumento das dívidas dos Estados, para implementar “pacotes” já prontos. Acatam-se determinações com condicionalidades para a utilização adequada dos recursos. Condicionalidades estas sempre em favor da transferência de responsabilidades do Estado, para a iniciativa privada, através instituições comunitárias ou ONGs.

Soares (2014) enfatiza ainda que a lógica se dá no sentido de focalizar os recursos nos mais pobres; em demandas mínimas sem ampliação da oferta de serviços públicos; o que gera economia de gastos infundados.

“Os efeitos redistributivo dos gastos públicos dependem da sua capacidade de universalização e não do seu grau de focalização” (SOARES, 2014, p.14).

A focalização baseada em mecanismos de onde se pretere os menos necessitados para Soares (2014) equipara-se a um mecanismo de exclusão.

A focalização do gasto social nos “mais pobres” deixa de fora parcelas importantes da população que precisam do gasto público para sobreviver e para melhorar sua qualidade de vida. Esse é o grande problema da focalização a partir de “linhas de pobreza” exclusivamente baseadas na renda, que deixa de fora inúmeras famílias que porventura estejam “acima” da linha, mas que continuam em situações de precariedade, dada a enorme “rotatividade” em torno à linha de pobreza frente a qualquer evento como a perda do trabalho, a doença ou a velhice (SOARES, 2014, p. 24).

A estes programas, a autora classifica-os como uma “antipolítica” social, quando o direito condiciona-se a constatação de pobreza permitindo uma modalidade de inclusão norteadas pelo maior grau de pobreza, em detrimento da cidadania invalidando o embasamento de igualdade, necessário a uma política social de fato.

4.1 A REDE DE SERVIÇOS DE AÇÃO CONTINUADA – SAC/ABRIGOS E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Extintas as agências federais LBA e Fundação Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência (FCBIA) as atribuições institucionais e ações relativas à infância e à adolescência (SILVA; MELLO, 2004) foram redirecionadas para outros órgãos.

- Suporte, promoção e articulação para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, previstos no ECA, foram assumidas pela área governamental voltada para defesa e promoção dos direitos humanos, hoje SEDH.
- Execução do atendimento em instituições, bem como ao suporte técnico e financeiro para os programas na área da infância e da adolescência, foram assumidas pela pasta governamental responsável pela Política Nacional de Assistência Social, atualmente a Secretaria de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).
- Ações de atendimento a crianças e adolescentes em situação de abandono e vítimas de maus-tratos e/ou violência, são realizadas em conjunto pelas áreas de direitos humanos e assistência social do governo federal.
- A Secretaria Especial de Direitos Humanos, especificamente a Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, assumiu as ações de defesa e garantia da proteção integral no atendimento aos direitos da população infanto-juvenil.
- A área de direitos humanos atua no intuito de assegurar que os direitos previstos na legislação sejam atendidos. É responsável pela coordenação nacional da Política de Proteção Especial às Crianças e aos Adolescentes em Situação de Risco Pessoal e Social, cujo atendimento não seja contemplado no âmbito de atuação das demais políticas setoriais – saúde, educação e assistência social.

No que compete ao governo federal para o atendimento integral dos direitos da criança e do adolescente, sua atuação se dá em tripé:

- Primeiro, o atendimento aos direitos sociais básicos, de responsabilidade dos ministérios setoriais, contemplando as políticas de educação, saúde, esporte, cultura, lazer etc.
- Segundo, a política pública de assistência social voltada para aqueles que por algum motivo, se encontram com necessidades básicas negadas: carência alimentar, material e ausência de moradia etc.
- Em terceiro, estão ações vinculadas à proteção especial, voltadas a garantir e proteger a dignidade, inerente à pessoa humana, referentes à aqueles direitos que se encontram violados: assistência médica, psicológica, jurídica, oferecimento de abrigo, segurança, entre outras.

As ações assistenciais regulamentadas pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e concretizadas em ações e programas no âmbito da Secretaria de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome são de cinco tipos sendo a Rede SAC/Abrigos para crianças e adolescentes incluída na modalidade “serviços assistenciais”. (SILVA; MELLO, 2004)

O que referencia estes serviços para Silva (2004) é o atendimento continuado, cujos recursos são estipulados em valores per capita. Para a LOAS, o atendimento de crianças e adolescentes em abrigos integra-se nas atribuições da área de assistência social. Os parâmetros desse atendimento se efetivam em consonância com o ECA.

Assim, a área da assistência social federal (SILVA; MELLO, 2004) conferiu ao atendimento de crianças e adolescentes em abrigos, tratamento igual às creches e aos asilos de idosos. Recursos mensais eram repassados mediante metas de atendimento previamente traçadas. Na época da FCBIA, os abrigos eram financiados pela modalidade de projetos, passando, na esfera da assistência a ser financiados por meio do repasse per capita.

As autoras apontam que as características da gestão da Rede SAC/Abrigos no âmbito da Secretaria da Assistência Social não tem recebido prioridade no rol dos programas desenvolvidos na modalidade “serviços” da assistência social. Inexistem estudos técnicos que ancorem o entendimento acerca de financiamento e definição

de um valor per capita/mês apropriado, além da ausência de critérios técnicos para a divisão de recursos e de estabelecimento de metas entre os entes federados.

A principal crítica a esse procedimento é que a finalidade dos abrigos é bem diferente da finalidade das creches. Enquanto estas últimas cumprem uma função educativa, à qual se agregam as ações de cuidado contínuo com crianças entre zero e seis anos que vivem em um núcleo familiar, os abrigos são equipamentos de proteção provisória para crianças e adolescentes que necessitam permanecer, com vistas à própria proteção, temporariamente privados da convivência familiar (SILVA E MELLO, 2004, p. 28.).

A partir da implantação da Norma Operacional Básica (NOB/SUAS 2005), os critérios para o cofinanciamento federal dos serviços da Proteção Social Especial (PSE) de Alta Complexidade são pactuados na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e deliberadas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

A forma de financiamento inovadora, instituída pelo SUAS, busca cada vez mais estabelecer a relação orgânica entre gestão, controle social e entes financiados. No âmbito Federal rompeu-se com a lógica de financiamento baseado em valores “per capita”, substituído por repasse fundo a fundo, em pisos definidos para a proteção social básica e especial, que são feitos de forma regular e automática, a partir de planos de ação e de prestação de contas, com utilização do sistema SUASWEB (MDS, 2013).

Os recursos destinados ao cofinanciamento de tais serviços são transferidos de forma regular e automática do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os Fundos de Assistência Social dos municípios, estados e Distrito Federal, por meio de Pisos de Alta Complexidade (MDS, 2013).

A expansão da cobertura (MDS, 2013) para novos municípios; ou ampliação dos valores já repassados, dependem da disponibilidade de recursos orçamentários, da definição de critérios de partilha e elegibilidade pautados em diagnósticos sociais e da capacidade de gestão dos municípios, estados e Distrito Federal para a execução, acompanhamento e monitoramento das ações.

Silva e Mello (2004) entendem que embora a modalidade per capita caracterizasse um avanço, pois agilizava e descentralizava o repasse dos recursos assegurando maior eficiência, por utilizar menor quantidade de recursos humanos do que a modalidade de financiamento por projetos; em contrapartida, incorria no

não estímulo das instituições em promover ações que resultassem na volta da criança e/ou do adolescente ao convívio familiar e comunitário.

4.2. A EXPERIENCIA VIVIDA COMO TÉCNICA DE PROMOÇÃO SOCIAL, NA PREFEITURA DE CUBATÃO, DENTRO DE UMA INSTITUIÇÃO DE ACOLHIMENTO.

As narrativas que se seguem foram recolhidas na memória da pesquisadora, guardadas por cinco anos, a partir da experiência profissional, vivida em um abrigo mantido pelo poder público municipal e evidenciam o uso indevido ou apropriação incorreta da legislação, com o discurso reiterado de melhor interesse da criança ou adolescente. Algumas histórias, mínimas se comparadas ao universo de violações constatadas no processo de construção deste trabalho, foram escolhidas e associadas a um ou mais artigos expressos nas diversas legislações que teoricamente deveriam orientar e embasar a prática dos profissionais atuantes, no já referido Sistema de Garantias de Direitos. O resultado causa indignação e é ao mesmo tempo preocupante, uma vez, que crianças e adolescentes acolhidos, supostamente vitimados pelos responsáveis, o são também, pelo poder público constituído.

BEGONIA¹³

“Begônia, dois anos de idade, chegou à instituição através de uma denúncia feita ao conselho tutelar, pela creche a qual frequentava. Estava ausente das atividades escolares há alguns dias. A conselheira tutelar responsável pelo abrigamento chegou à casa da criança, em um bairro de periferia por volta das 11 horas da manhã. Begônia residia apenas com o pai, praticamente desde o nascimento. A mãe tinha paradeiro desconhecido. No momento da visita, para constatação de negligência, a criança dormia, em uma cama, cujo colchão estava impregnado de

¹³ Para proteger a identidade das crianças, cujas histórias de vida institucional, foram parcialmente descritas, fez-se necessário a substituição por nomes fictícios. A opção por nomes de flores se explica, pois as mesmas são frágeis, delicadas e ao mesmo tempo, se for preciso crescem e desenvolvem em ambiente hostil e impróprio além de serem identificadas por características particulares.

um odor forte de urina. O ambiente estava sujo, abafado e com restos de comida na pia. O Pai alegou que não dava conta de cuidar sozinho da casa e da criança, pois precisava trabalhar. Recusou-se a entregar a criança, mais acabou cedendo, quando foi ameaçado com a presença da polícia.”

Sem prejuízo da tomada de medidas emergenciais para proteção de vítimas de violência ou abuso sexual e das providências a que alude o art. 130 desta Lei, o afastamento da criança ou adolescente do convívio familiar é de competência exclusiva da autoridade judiciária e importará na deflagração, a pedido do Ministério Público ou de quem tenha legítimo interesse, de procedimento judicial contencioso, no qual se garanta aos pais ou ao responsável legal o exercício do contraditório e da ampla defesa (ECA, Art. 101. § 2º).

“A criança permaneceu no abrigo por longo período. Recebeu apenas visitas esporádicas do pai e de uma eis madrastra. Quando decidiram pelo desabrigamento, concluíram que a melhor opção, seria a avó paterna, residente em outro estado, com a qual a criança nunca tinha convivido. O termo judicial, que autorizava a condução da criança ao seu novo lar, foi liberado, mais a ausência de recursos impediu a viagem em um mês. A profissional designada para acompanhá-la mantinha vínculos afetivos com a criança, o que facilitou o processo de saída do abrigo. Em contra partida, os recursos limitados, acarretou sofrimento e medo à criança. Ao chegarem ao aeroporto, a mesma foi entregue a avó, totalmente desconhecida. Não houve tempo para uma aproximação que permitisse a formação de um vínculo mínimo. Relatos da profissional emocionam: A verba destinada para esse fim ,foi suficiente apenas para um pacote econômico que só poderia ser utilizado no mesmo dia. Ao deixar a criança com a avó, se escondeu, para chorar, e de onde estava, podia ouvir seu choro descontrolado, pedindo para ir para casa, ou seja, o abrigo, ao qual estava ambientada e onde se sentia segura.”

A integração da criança e do adolescente ao convívio com familiares com os quais não mantiveram contato prévio deve ser cuidadosamente avaliada. Quando essa representar a melhor medida para a criança e o adolescente, deve garantida uma aproximação gradativa para a construção da relação afetiva (CONANDA, 2004, p.20).

Leis foram criadas com o intuito de orientar e amparar decisões. Nesse caso o abrigamento não se justificava. Quando uma criança chega ao ponto de precisar

ser abrigada entende-se que outras medidas de proteção foram tentadas prioritariamente à institucionalização.

CRISANTEMO E DÁLIA

“Quando foram acolhidos Crisântemo e Dália tinham, respectivamente, oito e dez anos. Após denuncia de vizinhos, o conselho tutelar os conduziu ao abrigo. Estavam trancados sozinhos, dentro do barraco em que moravam com a mãe. Essa, portadora de transtornos mentais estava ausente. O pai encontrava-se privado de liberdade por ter cometido alguns crimes. Durante meses, nenhum familiar visitou essas crianças. Eles tinham avós e tios. Uma família, frequentadora da mesma igreja das crianças demonstrava interesse em assumir os cuidados pela menina, mais temia a reação do pai, quando estivesse em liberdade. Antes da prisão, deixou claro que a esposa deveria cuidar dos mesmos até o seu retorno. Durante a permanência no abrigo, crisântemo, que era uma criança solitária e quieta piorou bastante. Se tornou agressivo, intolerante e permanecia longo tempo isolado das demais crianças. O fato de conviver com a irmã aparentemente o mantinha sob controle. Dois anos decorreram. Nesse ínterim, a mãe se relacionou com uma pessoa e teve outro bebê, que abandonou no hospital. Ela ameaçava tirar a vida da criança, e um dia simplesmente fugiu , deixando a criança aos cuidados da equipe de enfermagem, que obviamente foi encaminhada ao abrigo. Com três irmãos acolhidos, a assistente social, única componente de uma equipe técnica solucionou o problema a sua maneira. Em primeiro lugar, convocou uma tia do lado paterno e impôs a mesma a guarda pelos sobrinhos mais velhos. Em seguida, negligenciando o sigilo profissional, expos os irmãos a um sofrimento desnecessário, quando permitiu que soubessem do parentesco que tinham com o bebê, uma vez que a intenção seria conceder a guarda provisória do mesmo a um familiar distante. Dália foi entregue aos cuidados da tia, o bebê ao parente distante, e a crisântemo restou seguir abrigado até hoje. Suas necessidades, sentimentos e relação de afeto com a irmã foram negados. Como consequência, a criança se tornou indiferente, deixou de sorrir e vive recluso, alheio às pessoas que o cercam.”

Negrão e Constantino (2011) afirmam que a omissão do Estado em seu papel de garantir direitos fundamentais, acarreta a sensação de incapacidade nas famílias

em seu papel de gerador primário de cuidados aos filhos, ocasionado uma desobrigação e desempoderamento.

A situação de abrigamento denuncia as falhas na execução das políticas públicas, as quais deveriam atender previamente às famílias em condições de miserabilidade e desamparo social, de onde provem originariamente essas crianças e adolescentes que acabam sendo submetidos a medida de abrigamento, que deveria favorecer a proteção; e é aplicada erroneamente como uma espécie de paliativo, já que as famílias das crianças e dos adolescentes abrigados sobrevivem de uma parcela da população com direitos básicos ameaçados (NEGRÃO; CONSTANTINO, 2011).

As políticas públicas que priorizam a garantia de direitos das famílias empobrecidas de recursos materiais e sociais precisam ser concretizadas para que se possa avançar na promoção visando ao resgate da infância e a adolescência brasileira, historicamente vítimas de maus-tratos no país.

Corroborando com esta ideia Weber (2000) chama a atenção para o fato de que famílias que abandonam seus filhos foram antes negligenciadas por parte do Estado e da sociedade no Brasil. Impossibilitadas de ter acesso aos bens socioculturais e aos meios de produção necessários a sua sobrevivência abandonam porque não encontram alternativas viáveis, estão desacreditadas dos poderes estabelecidos, não tiveram educação. Sem perspectivas, reproduzem o mesmo ciclo e abandonam seus filhos. Fazem parte de um contingente enorme subordinados a um sistema social ineficaz e opressivo que atuam sobre a população menos favorecida.

“Estabelecem mecanismos pelos quais a sociedade como um todo se mostra como abandonante em relação às famílias desprivilegiadas que, por sua vez, reproduzem o mesmo modelo em relação aos seus filhos” (WEBER, 2000, p.32).

A institucionalização surge como uma tentativa de solucionar o fenômeno de crianças e adolescentes abandonados. Por não atuar nas causas reais que originam o problema: a miséria social, carência de apoio sócio educativo, ausência de prevenção em relação à violência doméstica, não propicia alternativas que incorram na reestruturação excluindo as crianças de uma convivência familiar (WEBER, 2000).

Quem é a maior vítima senão a criança? As raízes históricas associadas a uma profunda desigualdade social de uma política assistencial brasileira que “desemprega os pais e cria abrigos para os filhos, que arrocha o salário dos pais e dá o pão e leite para os filhos, que impede o acesso das famílias pobres aos alimentos básicos e anuncia planos de combate à mortalidade infantil”, como bem disse Herbert de Souza, produzem no Brasil um quadro medieval, apesar de nossas leis de proteção à criança serem de primeiro mundo! (WEBER, 2000, p.36).

A institucionalização viola, portanto, a cidadania e apresenta-se muito mais como um incentivo ao abandono do que como uma alternativa. Na maioria das situações são os pais da criança (também vítimas sociais) e/ou as condições de miséria social os culpados, mas é a criança quem recebe a punição. Mas o que é possível fazer, se existe milhares de crianças nestas condições no Brasil? (WEBER, 2000, p.32).

DELFIN, GIRASSOL E LISIANTO

“Delfin, Girassol e Lisianto. Dezoito meses, três e seis anos de idade, respectivamente. Chegaram ao abrigo após o jantar, em uma viatura da polícia militar, com dois conselheiros tutelares e um oficial da justiça. O juiz da vara da infância havia expedido um mandato de busca e apreensão para as três crianças. Deveriam ser acolhidas imediatamente. A genitora morava sozinha com os filhos e reiterada vezes, deixava-os sozinhos e se ausentava por semanas. Frequentava a vida noturna, da qual não abria mão. O que justificou o abrigamento foi a internação do bebê, por pneumonia. A mãe só soube do ocorrido, uma semana depois da alta da criança. Por ser moradora de um abrigo coletivo para vítimas de um incêndio, deixava a responsabilidade pelos filhos aos cuidados de quem se dispusesse a fazê-lo. O abrigamento aconteceu em um momento totalmente inadequado. Uma peculiaridade em crianças em situação de acolhimento, é a agitação a cada mudança de rotina. Todos ficaram curiosos com a chegada dos novos abrigados, que choravam desesperadamente pedindo pela mãe. A situação fugiu do controle, uma vez que acolhimento requer burocracia, como assinaturas e preenchimento de documentos e apreensão mínima da situação escolar e de saúde das crianças que estavam sendo acolhidas. Apenas dois cuidadores e uma funcionária da cozinha estavam a serviço da instituição naquele momento. É a chamada equipe mínima,

constituída a partir da análise pessoal do administrador, que considera o período noturno calmo e sem incidentes, pois em sua visão particular, nesse horário, iniciado às 19hs as crianças dormem. Sem apoio de uma equipe técnica, naquele momento as atitudes e decisões tomadas foram baseadas na prática cotidiana das atribuições características da profissão.

Além da gravidade da situação, para motivar o afastamento do convívio familiar é preciso observar se na família extensa ou comunidade há pessoas significativas para a criança ou adolescente que possam se responsabilizar por seus cuidados antes de se considerar o encaminhamento para serviço de acolhimento como uma alternativa para garantir sua proteção. Nos casos de violência física, abuso sexual, ou outras formas de violência intrafamiliar, a medida prevista no Art. 130 do ECA – afastamento do agressor da moradia comum - deve sempre ser considerada antes de se recorrer ao encaminhamento para serviço de acolhimento (CONANDA, 2004 p. 10).

“A criança mais velha passou três dias recusando alimentos e chorando. Solicitamos então, a presença de uma psicóloga, ao departamento da criança, setor da prefeitura responsável pelo abrigo. Fomos orientados, a conduzir a criança ao pronto-socorro, para tomar soro na veia, pois desidratação e fraqueza por falta de líquidos ou alimentos fugiam da alçada desse profissional”.

O CONANDA, ao nortear o funcionamento dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes estipula uma equipe mínima, para que o serviço possa ofertar qualidade no atendimento:

- Coordenador (a): Formação mínima: nível superior e experiência em função similar (um profissional).
- Equipe técnica: Formação mínima em nível superior na especialidade exigida (Serviço Social ou Psicologia); e experiência no atendimento a crianças, adolescentes e famílias em situação de risco (dois profissionais, sendo um assistente social e um psicólogo) para atendimento a até 20 crianças e adolescentes.

“No período de adaptação ao novo ambiente, os três irmãos não brincavam com as outras crianças da instituição. O bebê, só aceitava alimentos oferecidos pelos

irmãos. Nenhum tipo de apoio psicológico foi ofertado. Provavelmente esta etapa da vida deixará marcas negativas e traumas, que poderiam ser evitados.”

VIOLETA

“Violeta é uma criança com necessidades especiais. Exames constataram que ela é autista, um transtorno global do desenvolvimento e possui retardo mental. Sua vida sempre foi dentro dos muros do abrigo. Seu contato com os pais foi breve. Já na maternidade, após o nascimento foi encaminhada ao abrigo. A decisão do acolhimento se deu em função de negligência, segundo relatório do técnico do abrigo à época. Neste caso, em específico, a denúncia partiu do assistente social da maternidade. O pai teve permissão para levar a filha mais velha, de dois anos de idade para ver a mãe após o parto. A criança estava em condições ruins de higiene e vestimenta, despertando a curiosidade do profissional. Acionado o conselho tutelar, uma visita domiciliar ocorreu, e constatou-se que as condições de habitabilidade e salubridade, não eram favoráveis às crianças, ambas com autismo, sendo a segunda em grau leve. Com o acolhimento, algumas exigências foram feitas aos pais. Eles precisavam se adequar para que as filhas retornassem ao convívio familiar. Ter as filhas de volta se tornou um martírio. Moradores de área de avanço, mais especificamente palafitas, recursos financeiros ausentes ou limitados, se tornaram impeditivos do direito a convivência familiar. Palavras como esforço ou desinteresse aparecem nos relatórios técnicos enviados a Vara da Infância.”

Em conformidade com o Art. 23 do ECA, a falta de recursos materiais por si só não constitui motivo suficiente para afastar a criança ou o adolescente do convívio familiar, encaminhá-los para serviços de acolhimento ou, ainda, para inviabilizar sua reintegração. Nessas situações o convívio familiar deve ser preservado e a família, obrigatoriamente, incluída em programas oficiais de auxílio. Os municípios devem proceder à imediata identificação daquelas crianças e adolescentes cuja permanência em serviços de acolhimento decorra exclusivamente da situação de pobreza de suas famílias. Um planejamento de caráter intersetorial deve ser viabilizado para proporcionar sua reintegração no menor tempo possível. A articulação intersetorial nesse caso deve primar pela priorização dessas famílias em serviços, programas, projetos e benefícios que se mostrem essenciais para o desenvolvimento do processo de reintegração (CONANDA, 2004, p. 11).

“Os pais, como sutilmente sugerido nos documentos não estavam demonstrando interesse em reaver as filhas. A princípio, visitas eram permitidas. Com o tempo, a

cada questionamento feito pelo serviço de acolhimento com relação a reforma da casa, correspondia uma negativa dos pais, cujo fator limitante das exigências, se pautavam na ausência de recursos materiais. Quando as visitas foram suspensas, por decisão judicial a mãe passava longas horas em frente ao abrigo, na expectativa de ver as filhas. Foi bastante insistente, solicitava atendimento com o assistente social, e sempre recebia negativas. Com o tempo entendeu que não teria as filhas de volta, e seguiu com sua vida. As irmãs conviveram por cerca de três anos, quando a mais velha foi entregue, com guarda provisória, a uma família, quando contava cinco anos de idade. Violeta não teve a mesma sorte. Com um grau de autismo considerado severo, possui muitas limitações. Comunica-se através de sons, pois sua fala é prejudicada. Não tem coordenação motora, precisa de cuidados e atenção exclusiva, pois não tem noção de perigo e está sempre se expondo a situações de risco. É improvável que se desenvolva como as outras crianças. Vive em mundo particular, e suas limitações sugerem a impossibilidade de autonomia na idade adulta. Decorridos dez anos, de sua chegada e permanência no abrigo, ainda não foi destituída do poder familiar e nunca recebeu visitas de familiares. Nenhuma atitude nesta direção é perceptível nos relatórios ou plano individual de atendimento da criança.”

Do mesmo modo, a presença de deficiência, transtorno mental ou outros agravos não devem por si só motivar o afastamento do convívio familiar ou a permanência em serviços de acolhimento. Nessas situações deve-se proceder a encaminhamentos para serviços da rede, prestados em ambulatorios ou até mesmo no próprio domicílio, que possam contribuir para a preservação do convívio familiar, para a reintegração familiar e apoio à família para o exercício do cuidado (CONANDA 2004, p. 11).

O Brasil é um país contraditório, quando se trata de legislações. Ao mesmo tempo em que adota posturas avançadas na legislação, sempre em consonância com os principais avanços nos tratados e nas convenções internacionais, por outro, serve para dissimular e ocultar uma prática com características arcaicas e carregadas de discriminação (SILVA, 1997).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer do processo de construção desta pesquisa dúvidas foram sanadas, hipóteses constatadas e novos conhecimentos agregados. A extensa bibliografia analisada permitiu que se chegasse a algumas conclusões, irrefutáveis.

Em primeiro lugar, que para entender o fenômeno acolhimento institucional utilizado indiscriminadamente no Brasil, é preciso fazer um percurso que retorne às raízes históricas, do processo de colonização do país, por Portugal. As crianças indígenas e os filhos de escravos foram os primeiros protagonistas, dessa história, que está longe de ter um desfecho que favoreça essa parcela da população, privada de um direito constitucional, que é a convivência familiar e comunitária.

A segunda conclusão diz respeito ao fato de que apenas crianças em situação de pobreza são acolhidas institucionalmente. Esta prática, imediatista, com o discurso reiterando de acolher para proteger, retira do poder público, a responsabilidade de intervir, no sentido de oferecer a população carente, condições que possibilitem a superação de risco ou vulnerabilidade.

Não existem políticas públicas voltadas especificamente para crianças ou adolescentes em acolhimento institucional. As políticas existentes são voltadas para a totalidade da população. Todas têm as mesmas características: São excludentes, a medida que contemplam de forma mínima e fragmentada apenas uma pequena parcela de cidadãos, sem levar em conta, as desigualdades, inerentes ao sistema econômico vigente caracterizado pela acumulação da riqueza socialmente produzida, por apenas uma pequena minoria, em detrimento da quase totalidade da população.

Os investimentos em políticas sociais que possibilitem o acesso a moradia, trabalho, educação de qualidade, saúde estão aquém da demanda e acarretam o estado de abandono, em que se encontram a maioria das famílias na sociedade atual.

Outro fator, constatado pela pesquisa é a contradição encontrada na legislação brasileira. Por um lado, leis modernas, metaforicamente falando, coloca o Brasil na “vanguarda” no concernente a legislação para crianças e adolescentes no mundo. Em contrapartida, o investimento e criação de políticas públicas que de fato

efetivem direitos, estão atrelados à existência de recursos financeiros, por parte do Estado.

O Brasil possui uma das maiores arrecadações de impostos do mundo, equiparado apenas a países de primeiro mundo, onde o retorno, em benefícios para a população realmente é percebida. Ao mesmo tempo em que detém o título de sexta maior economia do mundo, também se encontra como o penúltimo, em distribuição de renda, perdendo apenas para Serra Leoa na África.

Esta pesquisa fomenta a crítica e apenas sucinta o início de um debate, já que é apenas uma pequena ramificação com possibilidade de novas pesquisas. Enquanto mais se aprofunda no tema, mais possibilidades de se enfrentar a questão emergem.

Por fim, o Estado, que deveria assegurar direitos, é o maior violador deles. Apropria-se da medida protetiva acolhimento institucional, como uma política pública de proteção à criança e adolescente vitimadas em seus inúmeros direitos. O mais importante deles, o direito a convivência familiar e comunitária.

REFERÊNCIAS:

BAPTISTA, Myrian Veras (Comp.) ABRIGO: comunidade de acolhida e socioeducação. São Paulo: Instituto Camargo Corrêa, Coletânea Abrigar, 2006.102 p.

BRASIL (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de nº 1, de 1992, a 32, de 2001, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de nº 1 a 6, de 1994, - 17. Ed. Brasília: 405 p.– (Série textos básicos; nº 25).

BRASIL (2006). Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – Resolução conjunta CONANDA / CNAS nº 01/2006.

BRASIL (1990). Presidência da República. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. (atualizado até as alterações introduzidas pela lei 12.415 de 09.06.11).

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
www.sdh.gov.br/.../conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adol... Acesso em: 11 abr. 2014, 16:42:13.

DIAS, Maria Sara de Lima; SILVA, Rosana Soldi Briski da. O Histórico de institucionalização de crianças e adolescentes. Tuiuti: Ciência e Cultura, Curitiba, n. 45, p. 177-188. 2012.

Flores jardim
www.floresjardim.com/significado-flor.htm
 Acesso em: 08 Dez.2014.

GOMES, Monica Araújo; PEREIRA, Maria Lúcia Duarte. Família em situação de vulnerabilidade social: uma questão de políticas públicas. Ciência e saúde coletiva 2005 - SciELO Brasil 10/02/2005 p 357 a 363.

GT nacional Pro convivência familiar e comunitária
<http://www.gtnacionalpcfc.org.br>. Acesso em 25 de nov.2014.

GUALBERTO, Ana. UM POUCO DE HISTÓRIA: A Roda dos Enjeitados e a escravidão. Boletim Territórios Negros (v.8, n.33, mar./abr. 2008). Disponível em <<http://www.koinonia.org.br>>. Acesso em: 12 de dez. 2014.

JANCZURA, Rosane. Risco ou vulnerabilidade social? Textos & contextos, Porto Alegre v 11, nº 2. p. 301 a 308, agosto/dez 2012.

JEREZ, Daniela Malheiros (Org.) O direito à proteção integral das crianças e dos adolescentes no contexto de grandes empreendimentos: papéis e responsabilidades das empresas. 2013. Disponível em: <<http://idlocal.com.br/>>. Acesso em: 13 nov. 2014.

JUNIOR, Antonio Gaspareto. Lei do ventre livre.HB: História Brasileira, 28.04.2010. Disponível em< <http://www.historiabrasileira.com>>.Acesso em: 14 nov.2014.

KREUS, Sergio Luiz. Direito á convivência familiar da criança e do adolescente: direitos fundamentais, princípios constitucionais e alternativas ao acolhimento institucional. Curitiba: Juruá, 2012. 186 p.

LEITE, Celso Barroso. A proteção social no Brasil. São Paulo: LTr, 1972, p 21.

MACHADO, André Sebastião Silva. A família, instrumento de proteção social: redescoberta e culpabilização. p 1 a 14, III Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais. CRESS 6º região.

MONTEIRO, Simone Rocha da Rocha Pires. O marco conceitual da vulnerabilidade social. Sociedade em debate. Pelotas, 17/02, Julho/Dezembro 2011.

NEGRÃO, Adriane Vasti Gonçalves; CONSTANTINO, Elizabeth Piemonte. Acolhimento Institucional em tempos de mudança: Uma Questão em análise. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011. 218 p.

NETO, Alexandre Shigunov; MACIEL, Lizete Shizue Bomura. O ensino jesuítico no período colonial brasileiro: algumas discussões ver. N. 31 Curitiba, 2008. Disponível em < <http://dx.doi.org>>. Acesso em: 20 de nov. 2014.

O direito à proteção integral das crianças e dos adolescentes no contexto de grandes empreendimentos: papéis e responsabilidades das empresas. Grupo de Direitos Humanos e Empresas da Direito GV – GDHeE. Disponível em <<http://www.idlocal.com.br/>>: Acesso em 04 de dez. de 2013.

O sistema de proteção social brasileiro e a assistência social. Disponível em <<http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/>>. Acesso em: 04 de dez. de 2014.

PADOIN, Isabel Graciele; VIRGOLIN, Isadora Wayhs Cadore. (Org.) A Vulnerabilidade social como uma dificuldade a participação política. 2010. Disponível em< <http://www.unicruz.edu.br/>>. Acesso em: 07 dez. 2014.

Publicações-de-Normas-no-Brasil- Colônia. Disponível em< <http://www.fci.uib.es> >. Acesso em: 23 nov.2014.

RAMOS, Elisa Maria Rudge. Os direitos sociais: direitos humanos e fundamentais. Disponível em< <http://www.direitosociais.org.br/>>. Acesso em: 05. Out. 2014.

Raízes Históricas da Cultura de Institucionalização de Crianças e Adolescentes no Brasil, p.23 a 53. PUC RIO.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente. 2ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004. 94 p.

Rizzini, Ireni. O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para infância no Brasil/Irene Rizzini. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Nivaldo dos; SILVA, Margarida Bittencurt: A efetividade dos direitos sociais. Anais da 58ª Reunião Anual da SBPC - Florianópolis, SC - Julho/2006.

SIERRA, Vania Morales; MESQUITA, Wania Amélia. Vulnerabilidade e fatores de risco na vida de crianças e adolescentes. São Paulo em Perspectiva, V.20, n1,p. 148 a 155,Jan/Mar.2006

SILVA, Agostinho Jerônimo da. Os direitos sociais no Brasil, uma realidade a ser questionada. Revista Eletrônica EPDS - Escola Paulista de Direito Social. Disponível em< <http://www.epds.com.br/>>. Acesso em: 05. Set. 2014.

SILVA, Enid Rocha Andrade da (coordenadora). IPEA/CONANDA, 2004. O Direito à Convivência Familiar e Comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. 416 p.: il.

SILVA, Marco Junio Gonçalves da. Tratados internacionais de proteção infanto-juvenil. Disponível em <http://www.ambitojuridico.com.br>. Acesso em: 05 de dez. 2014.

SILVA, Roberto Da. Os filhos do governo: a formação da identidade criminosa em crianças órfãs e abandonadas. São Paulo: Ática, 1997. 205 p.

SILVA, Robson Roberto da; FONSECA, Tatiana Maria Araújo da. Proteção social: notas críticas sobre a interface entre Estado e família na contemporaneidade. III Jornada internacional de políticas públicas. São Luís MA. 28 a 30 de agosto de 2007.

SOARES, Laura Tavares: Questões pendentes na configuração da política social: Uma síntese. FLACSO BRASIL: Série Cadernos FLACSO, Rio de Janeiro, v. 10, p.5-18, abr. 2014.

SOUZA, Telma Regina de Paula; FURLAN, Vinícius. Exclusão/Inclusão Social: políticas públicas de acolhimento institucional dirigidas à Infância e Juventude. Revistas Unilasalle, Canoas, n. 23, p.35-48, ago. 2013.

VALDEZ, Diane. – “Inocentes expostos”: o abandono de crianças. na província de Goiás no século XIX*. Inter-Ação: Rev. Fac. Educ. UFG, 29 (1): 107-129, jan./jun. 2004.

WEBER, Lídia Natália Dobiranskyj. Os filhos de ninguém: abandono e institucionalização de crianças no Brasil. Conjuntura Social, Rio de Janeiro, n. 4, p.30-36, jul. 2000.

<www.sbpnet.org.br/livro/58ra/senior/RESUMOS/resumo_787.html> Acesso em 25 de nov. 2014.